



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

TITULO DE LA TESIS:

AGENDAS DE GOBIERNO Y CONCERTACIÓN EN EL SECTOR LÁCTEO
ARGENTINO. DILEMAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICA
PÚBLICA (1983-2008)

AUTOR:

Mg. María Elena Nogueira

DIRECTOR:

Dr. Mario Lattuada

CO-DIRECTOR:

Dr. Arturo Fernández

FECHA:

Noviembre de 2009

RESUMEN

Esta Tesis se inscribe en el área temática de la construcción y análisis de políticas públicas en un contexto académico en el que los debates tienen por objeto reflexionar sobre aquellos aspectos que, como las experiencias de concertación sectorial, son constitutivos de la calidad democrática. La generación de políticas públicas para el sector lácteo –relevante por su producción de bienes salario– constituye un eje privilegiado de análisis en ese sentido. Específicamente, esta investigación avanza sobre la construcción de agenda pública para la problemática láctea en el período 1983-2008, proponiéndose, además, analizar los ensayos de concertación social que se han derivado de tal construcción. La vasta literatura consultada, se focaliza en la relación Estado-sector en términos generales, no específicamente en la consideración de los procesos que dan forma a las políticas públicas y más particularmente del momento inicial de éstos en términos cognitivos, es decir, la constitución de dicha problemática como “socialmente relevante”, así como también las formas de tratamiento que ésta adquiere en la agenda pública; de aquí el lugar de vacancia que justifica un abordaje como el que esta investigación sugiere.

A fin de dar cuenta de dicha vacancia, esta Tesis se aborda desde dos líneas teóricas centrales: la perspectiva de la construcción de agenda y los enfoques neocorporatistas –considerando la concertación como un mecanismo institucional central para la resolución de conflictos en contextos democráticos–. Además, algunos estudios sobre acción colectiva son recuperados para el análisis de los modos de organización y movilización sectorial. La metodología es eminentemente cualitativa con fuerte énfasis en el análisis de periódicos y documentos y la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave.

En cuanto a las Conclusiones, esta investigación muestra la relevancia de considerar, junto a las variables clásicas de los enfoques neocorporatistas –capacidad del Estado y formas de movilización sectorial– para explicar redes de políticas, una tercera ligada a la construcción de agenda y sus contextos circundantes. En este sentido, se analizan tres tipos de concertación: trunca (1983-1990), ausente (1991-2001) y latente (2002-2008).

SUMMARY

This Thesis is involved in the thematic area of the construction and analysis of public policies within an academic context in which the debates have as main objective to think about those aspects that, as the experiences of social concertation, are constitutive of the quality of democracy. The generation of policies for a sector like the dairy sector –relevant for its production of salary goods– constitutes the backbone of analysis in this sense.

Specifically, this investigation advances in the construction of the public agenda for the problematic of the dairy sector within the period 1983-2008, trying as well to analyze the efforts of social concertation that derive from that construction. The wide variety of literature consulted analyzes in general terms the relation between the State and the sector, and not specifically the processes from which the policy derives, and specially the initial moments of these in cognitives terms, that is to say, the forms of treatment that it acquires in the public agenda; therefore the vacancy that justifies the approach that this investigation proposes.

With the aim of coming to terms with this vacancy, this thesis is approached from to central theoretical lines: the perspective of the construction of the agenda and the neocorporatism approaches –considering concertation as a central institutional mechanism for conflict resolution within democratic contexts–. In addition, some studies about collective action are recovered to analyze the ways of organization and sectoral mobilization. On the other hand, the methodology of analysis is essentially qualitative with a strong emphasis in the analysis of newspapers and documents and the realization of interviews in detail to key informers.

As regards the conclusions, this investigation shows the relevance of considering, along with the classical variables of the nocorporatism approaches – State capacity and sectoral ways of mobilization- to explain policies networks, a third linked to the construction of agenda and its surroundings' contexts. In this sense, three types of concertation are analyzed: failed (1983-1990), absent (1991-2001) and latent (2002-2008).

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación de Tesis fue desarrollada a partir de la obtención de una Beca Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); va entonces mi agradecimiento a esta institución que ha permitido la dedicación a este trabajo durante estos años.

Muchas personas han contribuido de diversos modos y, en algunos casos sin saberlo, a la realización de esta Tesis; a todas ellas deseo agradecer profundamente:

A Mario Lattuada, director de esta investigación, por sus lecturas, charlas y sugerencias que han sido fundamentales en este proceso pero tanto, o más, por su gran generosidad para quienes intentamos hacer nuestros primeros pasos en las tareas de investigación.

A Adriana Chiroleu, por ser la primera en introducirme en este universo, por sus consejos para la labor académica y su predisposición de siempre en todos estos años.

A Osvaldo Iazzetta, de quién he aprendido mucho en muchos sentidos. Su paciente lectura de parte de estas páginas ha sido muy enriquecedora para mí.

A Arturo Fernández, por su permanente buena voluntad y colaboración para todos los que, desde aquí, intentamos avanzar en las tareas de investigación.

A profesores, colegas y amigos por comentarios, sugerencias, colaboración o simplemente por escuchar: Ana Castellani, Nélica Perona, Mónica Billoni, Esteban Iglesias, José Giavedoni, Natalia Valeri, Silvia Baudron, Natacha Bacolla, Andrea Delfino y Nadia Alasino.

A la Secretaría de Investigación y Posgrado: Hugo Marengo, Tati Iglesias, Belén Gareis y Alina Papini, a quienes infinidad de veces atosigué con consultas.

A Claudia Voras por brindarme horas de paciente e incondicional atención a cada una de las dificultades en el camino. Por sus consejos, siempre tratando de encontrar lo mejor de las situaciones más difíciles.

A mis amigas, siempre presentes, siempre dispuestas a escuchar: Valeria, Cintia, Belén, Celeste, Florencia y Daniela. La Dani ha sido la principal colaboradora desde la gran ciudad, ayudándome con las fuentes bibliográficas inexistentes en estos lugares. A ellas debo, especialmente, haber ganado tranquilidad y confianza en este largo camino.

A mi familia: Abel, Mirta, Juan Pablo, Nelly, Alicia, Joaquín y Elena porque desde distintos lugares y formas, con palabras y ejemplos han contribuido a mi formación y, particularmente, a la realización de esta Tesis.

A Martín, quién forma parte de este esfuerzo desde lo más cotidiano con cada día de cariño y compañía, pero también, con largas y pacientes lecturas de las páginas que forman este trabajo. Gracias Pequen...

Finalmente, a todos aquellos funcionarios, investigadores, miembros de asociaciones y productores a quienes entrevisté, sin cuya colaboración no habría sido posible obtener la información requerida para este trabajo de Tesis.

INDICE

	Página
Resumen.....	2
Summary.....	3
Agradecimientos.....	4
Índice.....	6
Índice de Cuadros y Gráficos	9
Siglas y abreviaturas utilizadas	10
Introducción	12
 I. El marco de análisis: la agenda pública	
y los enfoques neocorporatistas	30
I.1 La agenda pública como categoría de análisis	30
I.2. El neocorporatismo como perspectiva teórica	
y su pertinencia en la investigación	36
I.2.1. El papel del Estado	40
I.2.2. Sobre el término capacidades estatales.....	47
I.2.3. El neocorporatismo: una teoría sobre el Estado y la sociedad	51
I.2.4. Marxistas y liberales: vertientes al interior del neocorporatismo.....	54
I.3. Entidades sectoriales y acción colectiva.....	58
I.3.1. El enfoque de la movilización de recursos y	
la perspectiva de los movimientos sociales:	
dos alternativas para el estudio de la acción colectiva.....	64
I.4. Sobre el término concertación y su aplicación en el sector	
lácteo argentino.....	66

I.4.1. La concertación en los contextos de “pos” transición a la democracia	72
I.5. La construcción de agenda y los enfoques neocorporatistas.	
Una combinación posible para pensar políticas públicas sectoriales	76
I.5.1. Primera aproximación al caso de análisis en clave neocorporatista.....	78
I.5.2. Política láctea argentina y concertaciones sectoriales inconclusas	84
II. El sector lácteo en Argentina (1983-2008)	90
II.1. Principales transformaciones productivas	91
II.1.1. Estructura económica y productiva (1983-2008).....	93
II.1.1.2. El complejo en su primera fase: tambos	94
II.1.1.3. La industria láctea	99
II.1.1.4. Comercialización de la producción: mercado interno y exportaciones	105
II.2. Elementos significativos de la integración al Mercosur y situación a partir de otros países productores	107
II.3. Debilidades constantes en el sector lácteo argentino	111
II.4. El complejo lácteo santafesino.....	113
II.4.1. Estructura productiva de la provincia	113
II.4.2. Características institucionales	117
III. La problemática láctea desde una mirada política:	
actores y formas de representación en el sector	122
III.1. Las asociaciones del sector lácteo	123
III.1.1. La estructura de representación en la fase primaria.....	123
III.1.2. La estructura de representación en la fase secundaria o industrial	136
III.1.3. Los ausentes: Gran Distribución, trabajadores del sector y consumidores	138
III.1.4. La acción colectiva en el sector lácteo argentino	141
III.1.5. Cadena Láctea Argentina 2020	146

IV. Agencias y capacidades estatales en juego	153
IV.1. Agencias y capacidades estatales en la formación	
de políticas para el sector lácteo	153
IV.1.1. Etapa I: 1983-1990	154
IV.1.1.1. COCOPOL y FOPAL	156
IV.1.2. Etapa II: 1991-2001	161
IV.1.3. Etapa III: 2002-2008.....	166
IV.1.3.1. El Programa Nacional de Política Lechera.....	171
IV.1.3.2. La Oficina Nacional de Control	
Comercial Agropecuario	174
IV.1.3.3. La Dirección Nacional de Lechería	178
 V. La problemática láctea en agenda: experiencias	
de concertación sectorial	182
V.1. Concertación trunca: 1983-1990.....	183
V.2. Concertación ausente: 1991-2001	187
V.3. Concertación latente: 2002-2008	192
V.3.1. Actores sectoriales y agencias estatales:	
sus participaciones en los diálogos	193
V.4. Capacidades estatales, actores, agenda:	
distintos modos de concertación	201
 Conclusiones	205
 Referencias Bibliográficas.....	215
 Apéndice: Sobre el concepto “régimen social de acumulación” y su uso en la investigación	
 Anexo I: Matriz Periodística para Lechería 1983-2008	
 Anexo II: Listado de entrevistas realizadas	

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadros:

Cuadro 1: Presentación General de la Investigación	26
Cuadro 2: Actores Relevantes	28
Cuadro 3: Ciclo de políticas públicas momento 1: ingreso en agenda.....	33
Cuadro 4: Grilla de Argumentos (Stone 1989).....	34
Cuadro 5: Dimensiones para el análisis de las capacidades estatales	50
Cuadro 6: Usos del término concertación en regímenes democráticos	71
Cuadro 7: Redes de Políticas Públicas (Atkinson y Coleman, 1985).....	81
Cuadro 8: Ingreso en agenda – Variables formadoras de problemas	87
Cuadro 9: Indicadores de la producción primaria 1988-1996 y 2000-2002.....	98
Cuadro 10: Elaboración de Productos Lácteos.....	100
Cuadro 11: Evolución de la producción lechera para el total del país y la provincia de Santa Fe	115
Cuadro 12: Mapa general de las asociaciones en el sector lácteo argentino	142
Cuadro 13: Actores relevantes en la cadena láctea a partir de la Ley N° 23.359.....	158
Cuadro 14: Foros institucionales del PNPL 2003-2006	173
Cuadro 15: Evolución de las compensaciones lácteas 2007-2008	176-177
Cuadro 16: Síntesis de la relación capacidades estatales, actores sectoriales y agenda pública	202
Cuadro 17: Redes de políticas públicas para lechería (1983-2008)	209

Gráficos:

Gráfico 1: Senderos de la política pública (Hall, 1997).....	39
Gráfico 2: Total de exportaciones argentinas de leche en polvo. Año 2000	106
Gráfico 3: Total de exportaciones argentinas de leche en polvo. Año 2005	106
Gráfico 4: Consejo para el desarrollo del Plan Estratégico	149

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

AACREA: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.
ACHA: Asociación de Criadores de Holando Argentina
APL: Asociación de Productores Lecheros
APLECOR: Asociación de Productores Lecheros de Córdoba
APLENOBA: Asociación de Productores Lecheros del Noroeste de Buenos Aires
APLESAFe: Asociación de Productores Lecheros de Santa Fe
APLESOBEP: Asociación de Productores Lecheros del Sudoeste de Buenos Aires y La Pampa
APyMEL: Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas
ATILRA: Asociación de Trabajadores de la Industria Láctea de la República Argentina
CAPROLEBA: Cámara de Productores Lecheros de la provincia de Buenos Aires
CAPROLECOBA: Cámara de Productores Lecheros del Oeste de Buenos Aires
CAPROLER: Cámara de Productores Lecheros de Entre Ríos
CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y Este de La Pampa
CARSAFe: Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe
CLAN: Cuenca Lechera Norte de Buenos Aires
CLAS: Cuenca Lechera Sur de Buenos Aires
CNA: Censo Nacional Agropecuario
COCOPOLE: Comisión para la Concertación de Políticas Lecheras
CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria
CRA: Confederaciones Rurales de Argentina
DNL: Dirección Nacional de Lechería
EAP: Explotaciones Agropecuarias
FAA: Federación Agraria Argentina
FAN: Frente Agrario Nacional
FAPROLE: Federación de Productores de Leche
FECET: Federación de Centros Tamberos
FOPAL: Fondo para la Actividad Láctea
GD: Gran Distribución
GL: Grupo Lácteo
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial
INYM: Instituto Nacional de la Yerba Mate
JIPL: Junta Intercooperativa de Productores Lecheros
MAGIC: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio
MeNPoL: Mesa Nacional de Políticas Lecheras
MEPROLSAFe: Mesa de Productores Lecheros de Santa Fe
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MNPL: Mesa Nacional de Productores de Leche
MPL: Mesa de Productores de Leche

OMC: Organización Mundial de Comercio
ONCCA: Oficina de Comercialización y Control Agropecuario
PAM: Plan de Alistamiento y Motivación
PAN: Plan Agroalimentario Nacional
PEL: Plan Estratégico para Lechería
PLASSACO: Productores Lecheros Asociados del Sur de Santa Fe y Córdoba
PNPL: Programa Nacional de Política Lechera
PRONAGRO: Programa Nacional Agropecuario
RSA: Régimen Social de Acumulación
SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SEAG: Secretaría de Agricultura
SRA: Sociedad Rural Argentina
UGT: Unión General de Tamberos
UPLCMyS: Unión de Productores de Leche de la Cuenca Mar y Sierras

INTRODUCCIÓN

‘Consolidar la democracia quiere decir *construir* ese sistema, una tarea que ya no depende solamente de la eficacia gubernamental sino de la forma que asuma la relación entre el gobierno y la oposición, entre el sistema de partidos y sus instituciones naturales como el Parlamento y los grupos organizados de interés’. Juan Carlos Portantiero, “La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral”, 1987. Énfasis nuestro.

Son conocidos los debates actuales, a nivel académico y político, respecto de mejorar la ‘calidad’ democrática a partir del ‘buen’ funcionamiento de las instituciones políticas. Este debate comenzó, en América Latina al menos, en los años ochenta cuando la caída de los autoritarismos puso en el tapete la cuestión democrática suprimiendo una lógica de la política basada en la anulación del *Otro* como sujeto. Esta primera transición, luego consolidación y más recientemente búsqueda de calidad democrática poseen algunos indicadores cuyas particularidades los presentan como objetos de estudio en sí mismos.

Para esta investigación, se tomará una de esas particularidades: los procesos de concertación en políticas públicas, más especialmente en políticas públicas sectoriales. En palabras de Thompson (1993) el historial de América Latina es bastante “frondoso” en esta materia aunque escasamente exitoso. El interrogante respecto de este limitado éxito es precisamente lo que ha movilizado la investigación que se presenta en esta Tesis.

Tal realidad plantea un escenario desafiante de cara al futuro en el que la generación de políticas públicas, en este caso, para el sector lácteo constituye un eje privilegiado de análisis por varias razones. En principio, y en términos sociales, los productos lácteos, particularmente la leche fluida, son alimentos de primera necesidad y consumo inelástico. Por tanto, se constituyen como bienes salario de rango prioritario. Argentina es un productor histórico de lácteos, a pesar de fuertes diferencias en producto y productividad con los países desarrollados.

Durante los años noventa se produjo un fuerte crecimiento del producto y, paralelamente, un intensivo proceso de concentración económica a lo largo de toda la cadena láctea. No obstante, desde 1999 la producción de leche cruda cayó

en forma permanente hasta 2003, pero en 2004 se recuperó alcanzando los 9.493 millones de litros en 2005 según datos presentados por Obschatko *et al.* (2007). Argentina, además, produce históricamente para el mercado interno de manera que las variaciones en los consumos afectan directamente el volumen final del producto. Los saldos exportables se ubican especialmente en los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y últimamente en algunos otros, como es el caso de Argelia y ciertos países africanos.

Por otra parte, se trata de un producto –numerosas veces subsidiado– sobre el que soluciones concertadas se plantean con éxito en la mayoría de los países productores. Si a políticas se refiere, algunos ensayos se han dado en nuestro país en este sector y, a pesar de su fracaso, se plantean como antecedentes de importancia. De allí que, dado el contexto que se estudia, un análisis sobre la agenda de la problemática láctea y su forma de resolución actúa como referente empírico para la comprensión de las dificultades en la construcción de consensos.

Este tema, central para el desarrollo de la presente investigación, se propone ser abordado desde el análisis de políticas públicas y sus procesos constitutivos. Éstos, se entienden a partir de una toma de acción con sentido (Aguilar Villanueva, 1993) atendiendo no sólo a un plan pactado de organizar las acciones sino también al curso de acciones que efectivamente se produce.

En este sentido, el proceso de *hechura* (sic) de las políticas públicas tiene diferentes momentos en la elaboración de tal acción, los cuales –si bien solapados en la práctica– pueden interpretarse en forma individual en términos cognitivos. Estos momentos suelen denominarse –en conjunto– “ciclo” o “flujo” de la política pública (Lahera Parada, 2002; Díaz, 2004), cuyo punto inicial es el proceso por el cual se incorporan y tratan en la agenda de gobierno ciertas problemáticas.

Esta instancia posee una gran complejidad pues dados determinados marcos normativos actores, públicos y privados, presionan de distintos modos para hacer visible la cuestión. A su vez, estos modos tendrán incidencias en los procesos de tratamiento de la problemática, particularmente cuando se trata de políticas concertadas donde el principal objetivo es la construcción de consensos. En consecuencia, esta Tesis aborda la construcción de agenda pública y, asimismo, los intentos de concertación de política sectorial en las tres últimas décadas como referente temporal.

El estudio da cuenta entonces de la conexión existente entre las formas de ingreso y –en última instancia– tratamiento de la problemática láctea en la agenda pública y las experiencias de concertación surgidas durante el período de análisis (1983-2008) en particular en el sector. Es decir, por una parte, se estudia la percepción de la cuestión láctea por los distintos espacios de gobierno y, al mismo tiempo, las estrategias de concertación que dichos espacios han provocado.

Esto último no implica el tratamiento autónomo de estos tópicos: la construcción de agenda y las formas de concertación; por el contrario pretende analizar una relación compleja en el proceso de la política pública y en particular de lo que suele denominarse política sectorial, en este caso láctea. Varias razones sugieren la importancia de la temática: en principio, los antecedentes en las formas de concertación y las políticas públicas en la década del ochenta –y sus desencuentros– permiten reconstruir un escenario de fondo de gran riqueza en cuanto a la interacción entre lo público y lo privado y las consecuencias políticas de esto, como se verá más adelante (Nun, 1991). Por otra parte, debe volver a mencionarse la importancia radical del sector dado que se trata de un bien salario, cuya producción ha sido históricamente no regulada y con importantes desequilibrios en toda la cadena agroalimentaria; esto es, desde la fase agraria hasta la de comercialización.

En relación a la temática de la concertación social, es preciso indicar su relevancia en los contextos democráticos actuales que se explica por la instalación de mecanismos complementarios que permiten la incorporación vinculante de la sociedad civil en los procesos de formación de las políticas públicas (Dos Santos, 1984). Si, como menciona Portantiero (1987), se entiende que “consolidar” la democracia supone construirla, los procesos de concertación serán parte de esa construcción y necesitan de algunos pre-requisitos para garantizarla. En principio, las capacidades que el Estado posea para asegurar el cumplimiento de los compromisos, en el doble rol de “garante” y “parte” de las negociaciones, lo cual asegura un elevado grado de legitimidad política. En segundo lugar, el Estado y las distintas organizaciones actuando como sujetos relevantes en los procesos de negociación colectiva.

La construcción de estos procesos evidentemente no asegura la anulación del conflicto –cuestión inherente a esta materia– pero sí forma una base de amplio consenso para la reproducción del régimen político democrático.

Si bien la investigación se desarrolla en el contexto nacional, algunas cuestiones referidas a la provincia de Santa Fe –primera productora nacional y de América Latina– merecen un tratamiento más detallado que se realiza a lo largo de toda la Tesis. Al iniciarse la presente década, la provincia fue protagonista de numerosas protestas de productores tamberos expresadas en piquetes o cortes de ruta. Lo anterior marcó el momento de surgimiento para un conjunto de asociaciones de distinto tipo que se convirtieron en actores relevantes en los espacios de diálogo. Un ejemplo de esto es la Mesa de Productores de Santa Fe.

Asimismo, entre los años 2006 y 2009 ha habido allí algunos espacios de diálogo sectorial promovidos por el gobierno provincial para el que la cuestión láctea, dado el peso de la actividad en la provincia, es un tema de agenda. De alguna forma, esto estaría dando cuenta de una regionalización de ésta y ciertos movimientos desde el plano nacional al subnacional y viceversa. Sin embargo, lo anterior no ha sido un rasgo constante sino más bien oscilante en relación a la coyuntura económica y política por la que se atraviesa y por tanto, la forma en que se manifiesta la cuestión en la agenda tanto nacional como subnacional o provincial es más bien inconstante.

En la denominada última fase de la industrialización sustitutiva, por ejemplo, los procesos de concertación se organizaron desde el marco del Estado nacional. Ante el retiro de éste –como muestra más profunda del programa neoliberal¹ iniciado con la dictadura militar de 1976– en los años noventa, los procesos de descentralización nacional abrieron las instancias de concertación a nivel subnacional, razón por la que los Estados provinciales cobraron mayor protagonismo. Actualmente, ante un aparente retorno del Estado como agente regulador², la cuestión láctea vuelve a instalarse a nivel nacional. De esta forma,

¹ El término “neoliberal” es referido a la manera de Draibe (1994) en relación a no interpretarlo como un cuerpo teórico “propio, original y coherente” sino más bien de una ideología dominante que se compone de determinadas proposiciones prácticas y específicas que serán destacadas más adelante.

² Aunque aún sin definiciones, está planteada una discusión respecto de la pertinencia de considerar un nuevo “modelo” a partir de 2003. Al respecto, véase NOVICK, Marta (2006), “¿Emerge un nuevo modelo económico y social. El caso argentino 2003-2006” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, número 18. Se volverá a este punto hacia el final del trabajo y en el Apéndice.

es posible observar cómo, en los últimos años, dicha cuestión se ha trasladado desde la agenda nacional a la provincial –o regional– y viceversa.

El problema de investigación de esta Tesis refiere entonces a la forma en que los distintos actores sectoriales y estatales construyen el ingreso de la cuestión láctea en la agenda pública y de qué manera incide ésta en los procesos de concertación sectorial experimentados. De esta forma, la investigación da cuenta de la relación compleja de significación, combinación y reciprocidad o, en el uso weberiano de la expresión, las *afinidades electivas*³ que existen entre los términos que siguen: agenda-actores-concertación.

Objetivos generales y específicos e Hipótesis de trabajo

En relación a lo anterior, el objetivo general de esta Tesis es describir y explicar el ingreso y tratamiento en la agenda pública de la problemática láctea y

³ Refiere al uso que de esta expresión hace Weber (1995) en su análisis de la particular relación que vincula al capitalismo moderno con la ética protestante. A modo de nota aclaratoria, es preciso mencionar que, aún cuando resulte excesivo utilizar esta expresión –de gran complejidad– para un caso tan poco abstracto como lo es la política láctea argentina, el sentido weberiano de la misma retrata cabalmente la significación que es posible observar en el análisis conjunto de los términos mencionados. En tal orden, se introducen a continuación algunas referencias generales sobre este término que, luego de una larga historia, tiene una fuerte influencia en la construcción de la Sociología comprensiva, es decir, en la obra weberiana.

Probablemente la definición más ‘completa’ provenga del análisis de Michael Löwy. Este autor menciona que “la afinidad electiva es el proceso por el cual dos formas culturales –religiosas, intelectuales, políticas o económicas– entran, a partir de ciertas analogías significativas, en un parentesco íntimo o afinidad de sentido, en una relación de atracción e influencia recíproca, elección mutua, convergencia activa y reforzamiento mutuo” (Löwy, 2008:101). Por su parte, Gil Villegas menciona que su mayor particularidad es permitir observar cómo “determinados elementos (...) se atraen magnéticamente entre sí, independientemente de cómo se encuentren colocados” (Gil Villegas, 2003:319). Tal como indica Löwy, Weber introduce el término entre comillas, dubitativo de su uso en materia científica (véase Weber, 1995:107) para luego utilizarlo reiteradas veces –incluso también en *Economía y Sociedad*...–. La apropiación weberiana de la noción en cuestión es el tercero de una serie de usos con acepciones semejantes.

En primer lugar, la referencia a ‘afinidad’ proviene de la alquimia y da cuenta de un proceso por el cual ciertos elementos se atraen en forma mutua, se “buscan, unen, encuentran (...) en una boda química” generando un nuevo vínculo (Löwy, idem:90). Es ese sentido ‘romántico’ el que permite a Goethe darle significación literaria en la novela homónima de 1809: *Las afinidades electivas*. Para el gran poeta alemán, la afinidad íntima entre un hombre y una mujer provoca que, de ese encuentro, ‘florezca’ una nueva unión íntima. En el tercer movimiento, el que introduce el uso weberiano, se mantiene la complejidad del vínculo pero, al decir de Löwy, “la dimensión de lo nuevo parece haber desaparecido” (idem). En este caso, como claramente indica Gil Villegas (idem), el análisis de un proceso en el sentido anterior se vincula con la “flexibilidad y apertura” que elude las relaciones causales entre los fenómenos.

Estas brevísimas referencias, para una inconmensurable temática, dejan más claro entonces el uso al que esta Tesis hace referencia. Al respecto, véanse, entre otros muchos, Gil Villegas, 2003 y Weisz, 2004.

su incidencia en el proceso de resolución de ésta a través de intentos de concertación sectorial.

Por su parte, los objetivos específicos son:

- a) caracterizar y explicar los factores que posibilitan el ingreso a agenda de la problemática láctea.
- b) identificar y caracterizar las formas de organización y acción de los actores que participan en el sector.
- c) indagar y analizar los procesos de concertación sectorial y sus resultados.
- d) indagar y analizar la relación existente entre tipos de agenda y tipos de concertación.

Considerando estos objetivos, las hipótesis que se sostienen en esta Tesis son las que siguen:

▪ La forma en que la problemática láctea ingresa en la agenda pública acciona como una variable relevante para la comprensión de los procesos de concertación de políticas públicas sectoriales. Particularmente en el caso del sector lácteo, se constituye como un limitante más en el fracaso de las soluciones sectoriales concertadas –más allá de los contextos estructurales de Argentina en particular– en la medida que favorecen un ingreso ‘en la emergencia’ contribuyendo a dicho fracaso.

La *cuestión* aparece en la agenda de gobierno sólo en momentos de crisis. Ésta no se visualiza como una decisión orientada al desarrollo de una política sustentable en el largo plazo para la actividad sino más bien cuando su condición de relevante ocurre dada la emergencia de la coyuntura. Dicha emergencia se vincula especialmente con oscilaciones de precios y rentabilidad. Además, debe agregarse su ya referida condición de bien salario de demanda inelástica cuyos vaivenes en el consumo están directamente relacionados con el poder adquisitivo de los ciudadanos.

▪ Su tratamiento es *ex post*. Al igual que la inscripción del problema en la agenda, la demanda por la concertación entre los principales actores del sector ocurre durante momentos de crisis o en la fase consecutiva, desactivando su intensidad de movilización ante coyunturas más favorables.

▪ En el sentido anterior, la forma ocasional o de emergencia en la que la problemática láctea ingresa en la agenda pública a lo largo del período de análisis contribuye a generar procesos de concertación sectorial truncan la mayor parte de las veces que coinciden por un lado, con un conjunto de debilidades en las formas de organización sectorial y, por otro, con coyunturas críticas para la actividad.

▪ El ingreso de la cuestión en agenda es considerado como contingente en la medida que responde a una lógica de emergencia. Como se indicó en el punto anterior, una vez satisfecha la demanda en el corto plazo, disminuyen los niveles de protesta y movilización sectorial. Esta caracterización se complementa con capacidades estatales inconsistentes para la búsqueda de consensos reales y no “en el papel”.

Por una parte, se observa entonces un sector que se moviliza/ desmoviliza ante problemas/ soluciones coyunturales en su interior respectivamente. Éste posee además una estructura de representación ampliamente pluralista y considerablemente heterogénea que no garantiza necesariamente una democratización en los espacios de diálogo; por el contrario, su gran dispersión y tensiones internas obstaculizan la construcción de consensos en su interior. Por otra, el Estado no dispone de mecanismos claros de concertación y muchas veces actúa ‘dejando hacer’ al sector privado sectorial. Las agencias estatales involucradas no garantizan plenamente la regulación del conflicto y, en ocasiones, tampoco poseen técnicos que conozcan en detalle los problemas a tratar o cuenten con información confiable respecto de éstos. Estas debilidades en las capacidades estatales se traducen en cierta ausencia de institucionalidad que diferencia claramente al caso argentino de los países desarrollados como Francia o Canadá que poseen poderosas –y exitosas– construcciones institucionales como se verá avanzada la investigación.

La ineficiencia de los instrumentos de políticas y la pasividad del sector una vez obtenido un resultado favorable en el corto plazo actúan como elementos contingentes ante las soluciones concertadas que se ensayan y en términos teóricos pueden entenderse como *fallas* en prácticas de raíz neocorporatista.

Estado de la cuestión

En Argentina, los trabajos de Nun (1991) y Binolfi y Lattuada (2004) han recuperado la relación Estado/ sector a través de los intentos de concertación social generados a nivel nacional y subnacional. Para el análisis de la década del ochenta, el detallado trabajo de Nun indica la presencia de una “política oficial de concertación entre los productores y los industriales del sector lechero”. Este autor menciona la existencia real de una política oficial –estatal, pública– para lechería vinculada a procesos de concertación con productores e industriales del sector. Tal intento de concertación tuvo como resultado una privatización de la política a partir de una actitud “casi prescindente” y sin intervención por parte del Estado, delegando *cuasi* totalmente en el sector privado las decisiones sectoriales en juego.

Lo sugerente es que, desde la recuperación democrática a esta parte, han ocurrido intentos –truncos– de concertación sectorial con el objetivo de estabilizar la producción y proponer un plan de mediano y largo plazo para el sector. Como antecedente, es importante destacar la existencia de experiencias de concertación para lechería en otros países, llevándose Canadá y Australia los mayores méritos en esta práctica (Atkinson y Coleman, 1985 y 1989).

Según De Riz *et al.* (1987) la concertación aparece como un mecanismo de opciones de políticas por el cual los actores involucrados en los procesos de toma de decisión participan activamente, lo cual supone una previa organización en un marco de limitaciones internas y externas. Los autores indican, además, que esto es posible como forma de intercambio en la medida que exista cierta convergencia en los actores involucrados. Estos y otros estudios (Fernández, 1987, Thompson, 1993) han trabajado las experiencias de concertación en el ámbito del sindicalismo, especialmente a partir de la fragmentación de la vida social y laboral ocurrente ante el derrumbe del Estado de Bienestar (Aquin y González, 1998). La utilización del término “concertación social” refiere, desde un punto de vista global, a la forma de configurar un “método de gobernabilidad, social y políticamente legítimo, para gestionar la construcción de un nuevo orden económico” (Campero Quiroga, 1993: 18).

Volviendo al caso argentino, a partir de 1991, con una administración justicialista, la apertura de la economía y la reducción de las barreras arancelarias

tuvieron diversos efectos sobre la estructura productiva en general y sectorial en particular. El ‘ajuste’ fue condición necesaria para la reestructuración y transformación productiva. Para el sector agropecuario, estas medidas resultaron drásticas en cuanto desmantelaron la mayoría de los entes reguladores heredados de la tradición estatal de corte intervencionista que hace visible el ajuste a nivel institucional.

Se liberaron los cupos de siembra y fueron afectadas las producciones de las economías regionales. Para ilustrar esto, vale el ejemplo de la producción de azúcar. Para este cultivo, se desarticula el sistema de ‘maquila’ por el que los productores participaban en la molienda, se disuelve la Dirección Nacional del Azúcar y por tanto, los cupos de producción, entrega y precios que ésta fijaba y se libera totalmente la producción en todas sus etapas. Para 1997, el 10% de los propietarios poseían $\frac{2}{3}$ de la producción de caña (Barsky y Gelman, 2001: 403).⁴

Paralelamente, se produjo la desaparición de impuestos y tasas sobre las importaciones, disminuyendo el valor de los aranceles a la importación de insumos y productos agropecuarios. Las decisiones de políticas públicas se trasladaron a Bancos Centrales y ministerios de Hacienda (Martínez Nogueira, 1997) provocando la marginación de actores del sector en la etapa de diagnóstico y, a su vez, el debilitamiento de la planificación sectorial. Esto, de alguna manera, aniquila aquel germen de institucionalidad que planteaba la primigenia articulación del Estado con la sociedad civil cuya manifestación se encontraba en los ensayos de concertación de los años ochenta.

Por su parte, el citado trabajo de Binolfi y Lattuada ilustra una revitalización en los intentos de concertación durante el período 1999-2004. Vale decir que el Estado, o mejor, la concepción de las funciones de éste en ese momento era, al menos, diferente a la de los ochenta. Sin embargo, la coyuntura descrita años antes por Nun dejaba ver algunos antecedentes: estos autores argumentan que la “ausencia” del Estado anticiparía su rol en la década siguiente, los noventa.

En un contexto de fuertes críticas a la representatividad de las entidades sectoriales más tradicionales, surge hacia finales de 2001 un abanico de entidades, especialmente en el eslabón primario, constituidas regionalmente. Esta

⁴ Para la cuestión azucarera en este período véase especialmente Rofman, 1999.

investigación avanza sobre las modalidades que esa organización asume a partir de los diferentes sujetos colectivos que integran el sector, especialmente en la provincia de Santa Fe y a nivel primario y se constituye como un referente importante en ese sentido.

Para finalizar, y específicamente sobre la relación entre la construcción de agenda pública y los procesos de concertación social, existe cierto vacío en la disciplina en la medida que los estudios citados trabajan desde la perspectiva de los actores (sea el Estado, los actores corporativos o ambos desde enfoques neocorporatistas o institucionalistas) y no en relación a un momento específico en los procesos de políticas. Esto no significa descontextualizar la cuestión –en términos de Oszlak y O'Donnell (1976)⁵ pero sí hacerlo desde una unidad analítica diferente: la *agenda pública o social*. Ésta es tomada en esta Tesis como el punto de partida del proceso que tiene como resultante una política pública determinada, momento en el que es posible visualizar una relación vincular compleja entre los actores relevantes para la problemática que habilita a considerarla una cuestión de interés.

Considerando lo anterior, no hay estudios que trabajen específicamente sobre esta relación y por esto mismo se constituye como un espacio de vacancia para el área temática seleccionada. En particular, se hará un mayor desarrollo de antecedentes específicos de las cuestiones aquí brevemente referidas en los capítulos I y IV que presentan el marco teórico de la Tesis y la estructura sectorial a partir de sus marcos normativos respectivamente.

Justificación

En términos académicos esta investigación se justifica por la capacidad explicativa que supone la percepción de las políticas estatales como una decisión no descontextualizada, es decir, articulada con los procesos sociales de los que, en definitiva, ellas son parte.

⁵ Oszlak y O'Donnell utilizan la expresión “nivel de contexto” para evitar un vaciamiento teórico del análisis: “En el uso que proponemos, ‘contexto’ consiste de aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de la investigación (políticas estatales) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquél objeto y sus efectos sobre otras variables” (1976:125).

De esta forma, las políticas estatales aparecen como un ‘asunto’ que se constituye socialmente y de allí su importancia teórica, pero también social. En este sentido el momento analítico de la construcción de la agenda pública permite dar cuenta de la percepción de la problemática que posee el Estado, pero también de las miradas de los distintos actores que la rodean y las pujas para su instalación, ambos aspectos condicionantes del tratamiento que dicha problemática reciba. Tales atributos permiten percibir una relación compleja entre la construcción de agenda pública y los procesos de concertación que en el caso de la actividad láctea, se manifiestan –la mayor parte de las veces– como inconclusos.

En síntesis, se han mencionado hasta aquí cómo las prácticas que llevan adelante las entidades de representación sectorial y los atributos y capacidades de las agencias estatales participantes otorgan ciertos rasgos específicos a la concertación de políticas sectoriales. Ahora bien, las relaciones que establezcan Estado y sector a partir de sus diferentes agentes, se encuentran necesariamente mediadas por los contextos de formación de problemas –o lo que es lo mismo: cómo ciertas cuestiones se constituyen como tales en el *corpus* de una agenda sectorial– que necesariamente producirá efectos diversos en las políticas que se desarrollen.

Al mismo tiempo, y como se indicó precedentemente, el análisis de esta temática posee gran relevancia en la discusión acerca de cómo lograr democracias ‘consolidadas’, o más específicamente, con ‘calidad’.⁶

No hace mucho, Portantiero (2005) señalaba que una sociedad con actores desperdigados y despolitizados carecía de incentivos para movilizar alternativas. El “perfeccionamiento democrático” tiene que ver –precisamente– con movilizar, y más aún, contribuir a dichas alternativas. Por esto las experiencias de concertación social son tan caras a la democracia, contribuyen a ‘mejorar’ las instituciones existentes. Como claramente menciona Dos Santos: “el incremento de la participación de los actores sociales en la toma de decisión que los afecta es, por una parte, un camino para superar [esa] crisis de legitimidad y, por otra, para corresponsabilizar (sic) a esos actores por el destino de la sociedad” (Dos Santos, 1987:13).

⁶ Se volverá a este punto en el capítulo I.

Por su parte, en términos sociales, el sector lácteo es de gran importancia para la economía argentina. En el año 2004, la producción láctea ocupaba el quinto lugar de importancia dentro del valor de la producción agropecuaria, alcanzando un 8% precedida por las producciones de soja, carne, trigo y maíz (citado en Binolfi y Lattuada, 2004). Según datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación –SAGPyA– la producción de leche alcanzó en 2007 9.310 millones de litros ocupando el puesto número 15 en la producción mundial. En 2008, existían en el país 11.168 explotaciones con rodeo para tambo con un total de rodeo de 1.495.551 animales. En cuanto a la industria, el país posee 848 plantas con alrededor de 30.000 personas ocupadas.

En síntesis, Argentina es uno de los países con mayores volúmenes de producción, una extensa tradición productiva y pocos ensayos de regulación estatal en el área. Una investigación como la que se presenta puede significar un antecedente de tipo diagnóstico sobre las posibilidades de acción de las políticas públicas en concreto.

Metodología

En cuanto a la metodología, esta investigación se aborda desde una perspectiva preferentemente cualitativa dado que su objeto de estudio es posible de reconstruir en términos cognitivos a partir de este tipo de técnicas: información observacional, de expresión oral y escrita, sin estructuración y con gran flexibilidad, por su característica “difícilmente cuantificable” (Gallart, 1992:106). Es conocida por una extensa tradición de científicos sociales la gran riqueza que posee una perspectiva “cualitativa e histórica”.

La construcción de investigaciones en base a estudios de casos y sobre “variables descarnadas” permite una comprensión –en el sentido weberiano– a partir de “configuraciones que procuran aprehender y dar sentido a la complejidad específica de [los] objetos de análisis” (Nun, 1993: 8).

Esta Tesis posee un espacio temporal acotado al período **1983-2008**. Para dar cuenta de los objetivos propuestos, es preciso diferenciarlo en tres etapas:

1983-1990, 1991-2001 y 2002-2008.⁷ La elección de esta periodización está relacionada con los contextos estructurales de creación de políticas macroeconómicas o, en términos de Nun, los regímenes sociales de acumulación⁸, como así también características particulares de la política sectorial.

El período **1983-1990** se considera el referente más claro de ejercicios de concertación en política láctea que logran crear algunos instrumentos de políticas sectoriales tales como la Comisión de Concertación de Políticas Lecheras (COCOPOLE) y el Fondo de Promoción de la Actividad Lechera (FOPAL) en un contexto de alta inestabilidad económica (ligada a los altos índices de inflación fundamentalmente) y política luego de la recuperación democrática en 1983. Por su parte, la etapa siguiente, **1991-2001**, se caracteriza por el desmantelamiento absoluto de la totalidad de los instrumentos de concertación antes mencionados y la delegación en el mercado –en términos genéricos– del curso de la economía. En este sentido, las agencias estatales ligadas al sector agropecuario en general se limitaron a cumplir tareas exclusivamente técnicas y de servicios a la producción. Esto en un contexto macroeconómico claramente distinto al de la década del ochenta enmarcado en el Plan de Convertibilidad de 1991 que, entre otras cosas, dispuso la paridad peso argentino/dólar, el conocido “1 a 1”.

Por último, la etapa **2002-2008** está caracterizada por la dramática salida de la convertibilidad y posterior devaluación que re-posicionó el rol del Estado en algunas áreas. En el 2002, se crea el Programa Nacional de Política Lechera y con él algunos espacios de concertación regional y provincial que resultaron novedosos. Esto también modificó el panorama al interior del sector, donde se crean diversas organizaciones con distintos grados de institucionalización como se trabajará en el capítulo III.

Para realizar un análisis integrado del período **1983-2008** sobre el que avanza la investigación se desarrollan las tres etapas citadas a nivel nacional. No obstante, el caso de Santa Fe será referenciado en la medida que muestra, como se

⁷ Se trata de momentos de análisis cuyos cortes no son necesariamente tan abruptos. En este sentido son una herramienta metodológica en la búsqueda de aspectos comunes y diferenciales de la concertación sectorial bajo diferentes marcos.

⁸ Este concepto se define como “un contexto en el que operan y toman sus decisiones los agentes económicos, que se caracteriza por un complejo entramado de instituciones y prácticas sociales que inciden en las decisiones de inversión y en el proceso de acumulación de capital en el plano microeconómico” (Nun, 1987: 37). Se encontrará un explícito tratamiento del uso de este concepto en el Apéndice.

mencionó, gran relevancia para el tema planteado, especialmente en lo que refiere a una mayor presencia de las entidades sectoriales de tipo regional y agencias estatales del gobierno provincial en las mesas de diálogo sectorial.

El punto de partida de la estrategia de investigación es el conjunto de hipótesis a través de las cuales se escogieron fuentes, técnicas y tareas a realizar para dar cuenta de sus variables. En este sentido, el proceso tuvo tres momentos centrales: uno primero ligado a la revisión teórica exhaustiva de la literatura pertinente. Uno segundo, de análisis integrado de la misma y de estructuración de algunos ejes analíticos que permitirán aplicar las mencionadas técnicas de investigación en el campo. Por último, la sistematización y análisis de los datos recogidos junto a una lectura crítica de los mismos considerando nuestros objetivos e hipótesis de trabajo.

El objeto de investigación de esta Tesis es la agenda pública o social, o más específicamente, la inscripción y formas de tratamiento de las problemáticas del sector lácteo en aquella. En términos generales el tratamiento en la agenda, dado el recorrido hasta aquí realizado, reconoce tres alternativas: la no resolución de los asuntos, la resolución sin herramientas de concertación y la resolución a través de procesos de concertación con algún grado de institucionalización.

Teniendo como referencia la resolución a través de estos procesos, las unidades de análisis de esta investigación son la propuestas institucionales –normativas, leyes, iniciativas oficiales como las mesas de diálogo, etc.– que integran experiencias de concertación en los momentos antes referidos.

Es posible afirmar que la resolución de la cuestión láctea, una vez instalada en la agenda pública, se produce de diferentes maneras y con la intervención de distintos actores. En la década del ochenta hubo claros intentos de concertación en los que participaron tanto el Estado como representantes de la producción y la industria formalizados en normas y organismos específicos. A pesar de la envergadura de aquellos, las soluciones no prosperaron y la experiencia de concertación quedó trunca. Por otra parte, mientras que en la década del noventa no se avanzó en este sentido, experiencias subnacionales – como las Mesas Provinciales de Lechería– aparecerían entre 2002 y 2003 y, a pesar de encontrar algunos actores en espacios comunes, no generaron políticas concretas. El escenario general sería el siguiente:

Cuadro 1:
Presentación de la investigación

Período Etapas	Contexto macro de ingreso en agenda	Forma de resolución de la cuestión	Ensayos de Concertación
1983-1990	-Inestabilidad económica -Inestabilidad política	Laudo Alfonsín (1984) COCOPOLE FOPAL (1985/86)	Sí
1991-2001	-Reforma del Estado -Convertibilidad -Crisis sociopolítica	Desregulación de los mecanismos de concertación sectoriales	No
2002-2008	-Salida de la convertibilidad. -Crisis social y política -Reorganización de áreas estatales	-Programa Nacional de Política Lechera -Mesa Nacional de Lechería -Mesas Provinciales de Lechería	Sí

Dicho todo esto, el análisis que se presenta busca entonces vislumbrar las formas de resolución de la problemática del sector lácteo en la agenda pública en un período determinado. En ese sentido, interesa la inclusión en la agenda y su análisis en términos “holísticos”. Como argumenta Gallart, “el análisis busca contemplar la totalidad de la configuración en que se sitúa el actor y es, por tanto, holístico” (Gallart, 1992:109). En el caso de esta Tesis, el actor podría interpretarse en la agenda misma. De tal manera, el criterio en la selección de la investigación no responde a un modelo probabilístico sino más bien intencional. El análisis no será la “estimación cuantitativa” de ciertos parámetros localizados sino un “estudio comparativo de la conducta de los actores en un contexto determinado y en circunstancias situadas en el tiempo, que plantea hipótesis y tipologías útiles para interpretar la diversidad y semejanza de las conductas observadas” (Gallart, idem).

Las técnicas de recolección –como se indicó en páginas atrás, eminentemente cualitativas– serán en principio, la selección y análisis de periódicos del período, documentos oficiales, leyes, actas de sesiones del Congreso y lectura de documentos del trabajo en comisiones para realizar allí un análisis de los contenidos encontrados a lo largo del período. Para esta Tesis, los periódicos y documentos son considerados fuentes primarias, dado que se toma el discurso de los actores allí enunciado pero, además, el “corpus” de noticias allí expresado servirá para la reconstrucción de la temática, permitiendo la elaboración de un instrumento de registro de información (Perona, 2000) que se presenta en el Anexo.

Tal es una Matriz Periodística realizada con anterioridad a la elaboración de las entrevistas constituyendo el final de la primera etapa del trabajo de campo. Para este instrumento de recolección de datos se revisaron un conjunto de artículos periodísticos seleccionados a la luz de las siguientes dimensiones: referencias generales sobre el sector, problemas diagnosticados, actores mencionados y agencias estatales involucradas.

Es pertinente mencionar además que el período de referencia para la construcción del instrumento fue la última etapa de la investigación –2002-2008–⁹ puesto que ha sido la de menor abordaje en la literatura y, a su vez, la de mayor complejidad en cuanto a los procesos allí acaecidos. La construcción de esta Matriz ha sido de gran relevancia para la contextualización del problema así como también para la identificación de actores sectoriales de peso que luego fueron entrevistados en profundidad.

En una segunda instancia, y en relación al marco teórico y las hipótesis de trabajo, se seleccionaron referentes del Estado (nacional y provincial), actores corporativos y no corporativos que representan al sector (teniendo en cuenta el total de la cadena agroalimentaria: productores primarios, industriales, de comercialización y agentes de la Gran Distribución y consumidores) a quienes se les aplicaron entrevistas en profundidad por considerarse informantes claves. Para el armado de las entrevistas se tuvieron en cuenta los siguientes ejes de análisis:¹⁰

⁹ Se encontrarán también allí informaciones referidas a los años 2000 y 2001 vinculadas con algunos acontecimientos de importancia que contribuyeron a los procesos posteriores.

¹⁰ Para analizar las entrevistas se utilizó el software *Atlas.ti*, uno de los programas informáticos para el análisis de datos cualitativos más utilizados por las Ciencias Sociales. Bajo los supuestos metodológicos del muestreo teórico, el programa permite fragmentar el análisis de las entrevistas

- 1) El conocimiento sobre la actividad en términos productivos en el período de análisis 1983-2008, transformaciones generales, principales debilidades y fortalezas, etcétera.
- 2) La mirada particular del actor en cuestión: sus bases, qué sujetos representa y participan, incidencia política que posee, etcétera.
- 3) El rol del Estado en lechería: aspectos generales y posición.
- 4) La percepción sobre las agendas sectoriales en cada caso.

Cuadro 2:
Actores relevantes

Nivel estatal	Nivel sectorial
-SAGPyA y subsecretarías	-UGT, FAA, CRA, SRA,
-Programa Nacional de Política	CONINAGRO, MPL, MNPL, APL
Lechera/ Dirección Nacional de	-CIL, APyMEL
Lechería	-GD
-Secretaría de Comercio Interior	-ATILRA
-Ministerio de la producción de Santa	-Organizaciones de consumidores
Fe	-Cadena Láctea 2020

Los datos recogidos son complementados por otros de tipo cuantitativo que servirán para ilustrar algunas tendencias relevantes a la problemática a lo largo de todo el período de análisis caracterizadas en el capítulo II.

Esta Tesis está compuesta por cinco capítulos y Conclusiones finales. El primero se corresponde con el marco teórico de la investigación en el que se desarrollan la perspectiva de construcción de la agenda, los enfoques neocorporatistas y los estudios sobre acción colectiva como ejes centrales e integradores. El segundo capítulo refiere a la caracterización general del sector lácteo en Argentina y las particularidades –productivas e institucionales– que

tras la búsqueda de códigos que generan nuevas categorías de análisis pero, además, permite tener una mirada sistemática sobre los datos, dado que el investigador puede utilizar el recurso de redes conceptuales una vez realizada la codificación de los mismos. Con esta estrategia se logró el principio de “saturación”; esto es, en determinado momento de la investigación de campo, los datos se vuelven redundantes, y las nuevas entrevistas no agregan valor a lo ya recogido hasta entonces. Tal como claramente lo indican Glaser y Strauss (1967), la saturación sucede cuando los datos “nuevos” sólo confirman aquello que ya se conoce del fenómeno.

tornan relevante el caso de la provincia de Santa Fe. En el tercer capítulo se analizan las formas de organización al interior del sector y sus principales transformaciones en el período de análisis. Por su parte, en el capítulo IV se desarrollan las agencias y capacidades estatales así como también, los marcos regulatorios existentes en cada caso. Adelantando algunas conclusiones, en el capítulo V se analizan los tipos de concertación posibles de identificar en cada etapa del período de análisis.

Finalmente, en el apartado destinado a las Conclusiones se sintetiza la relación capacidades estatales, actores sectoriales, agenda pública considerando el gran denominador común de toda la investigación: la existencia de contextos sectoriales de emergencia que actúan como principales condicionantes –y, a la vez, consecuencias– del tratamiento en la agenda en los resultados de tales procesos.

Además, y como se ha referido páginas atrás, esta Tesis cuenta con un Apéndice teórico en el que se desarrolla el concepto de ‘régimen social de acumulación’, vastamente referido en esta pesquisa y, a su vez, dos Anexos; el primero de ellos reproduce la mencionada Matriz Periodística mostrando parte de la información obtenida durante el trabajo de campo. En el segundo, se presenta un listado con las referencias centrales de las entrevistas realizadas a informantes clave.

CAPÍTULO I: El marco de análisis: la agenda pública y los enfoques neocorporatistas

En este capítulo se presenta el marco teórico de este trabajo de Tesis. El mismo se nutre, por un lado, de la denominada perspectiva de construcción de agenda y su pertinencia en el análisis de políticas públicas. Por otro lado, se desarrolla una de las líneas argumentales de los estudios neocorporatistas, aquella que desarrolla la noción de ‘red’ de políticas y las diferentes relaciones que allí se generan. Finalmente, también se revisa aquí la lectura de los estudios más relevantes respecto de los procesos de acción colectiva puesto que éstos permiten complementar la mirada del neocorporatismo sobre los actores sectoriales. Se presenta entonces una visión de conjunto a partir de estas claves teóricas mostrando, en el último apartado del capítulo, una primera aproximación al caso en cuestión desde la perspectiva propuesta.

I.1. La agenda pública como categoría de análisis

El término “política pública” puede interpretarse desde diferentes perspectivas: tanto como la decisión que emana de la autoridad gubernamental como el proceso que incluye pero también trasciende esa decisión. En líneas generales y, para los fines analíticos, los autores coinciden en indicar diferentes momentos en la construcción de una política pública dando cuenta entonces de un proceso circular, flujo o directamente “ciclo” (Meny y Thoenig, 1992; Aguilar Villanueva, 1993; Lahera Parada, 2002).

Son Meny y Thoenig quienes destacan la existencia de tres modelos teóricos –como tipos ideales weberianos– que contribuyen a comprender las políticas públicas en su proceso formativo. El primero de ellos, denominado “social”, pone al individuo como protagonista excluyente y concibe al Estado desde una perspectiva funcionalista. Las corrientes del *public choice*¹¹ serían

¹¹ La teoría del *public choice* distingue entre bienes privados (producidos en el mercado) y bienes públicos que provienen de la administración pública. Lo característico de esta perspectiva es que

ejemplos de esta mirada. En el segundo enfoque, con clara impronta marxista, el Estado aparece como instrumento de la clase dominante y por tanto, no posee autonomía alguna. Por último, se reconoce un tercer “modelo” cuya principal característica es la heterogeneidad. Se trata de un “camino intermedio” que muestra los movimientos de la relación Estado-sociedad que aparecerán con distintos matices: neocorporatismo, neoinstitucionalismo y comunidad de políticas (*policy community*) como líneas centrales.

En este último modelo se despliegan algunos elementos que muestran la política pública como un proceso complejo que trasciende la decisión de la autoridad política y que, a partir del juego de diferentes actores, se nutre antes y después de esa decisión. Dado el objetivo general de esta Tesis, interesa especialmente el “antes” de la decisión política –que sin duda tendrá efectos sobre el durante y el después– y que se identifica en términos analíticos con la inscripción de ciertos/as asuntos o cuestiones (*issues*) en la agenda pública.

Algunos autores conciben el momento de formulación de los problemas como anterior a la inscripción en la agenda pues esto ocurre cuando un problema –ya formulado– se transforma en “alternativas para la acción”, esto es, en soluciones posibles.¹² Habría aquí dos sub-momentos: uno de análisis y otro de selección de alternativas u opciones, anteriores a la agenda.

Otros autores, en cambio –se destaca especialmente el clásico trabajo de Oszlak y O’Donnell, 1976)– entienden que la problematización social de ciertas cuestiones es precisamente lo que permite su ingreso en la agenda. Así, la definición del problema y su inscripción en la agenda forman parte de un mismo momento analítico. A pesar de esta diferencia, puede advertirse en el trabajo de estos autores el gran protagonismo que posee la inexistencia de una racionalidad colectiva única entre los actores que forman parte del proceso de la política pública antes, durante y después de que las problemáticas sean interpretadas como temas de agenda. Por último, un detalle no menor: los problemas de políticas

en la metodología tratando de “identificar” los bienes públicos son tratados como privados: “midiendo sus costos y la asignación de éstos a los beneficios del servicio (...) se espera controlar al máximo las externalidades (positivas o negativas) producidas por un bien público determinado” (Meny y Thoenig, *op. cit.*:48). Los autores más representativos que se encuadran en esta teoría son Mancur Olson -a quien se hará referencia más adelante- James Buchanan y Elinor Ostrom, provenientes del campo de la Nueva Economía Institucional.

¹² El uso del vocablo “soluciones” siempre será referido en esta Tesis como respuestas posibles a una problemática, es decir, como productos –*outputs*– de las políticas públicas y no como la anulación absoluta de los conflictos y problemas por los que atraviesa, en este caso, el sector.

siempre son construcciones sociales que no hacen más que reflejar concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1993). Estas construcciones suponen una inscripción en el terreno de la política sobre la base de cómo los grupos definen – o eligen, seleccionan– los problemas en términos diferenciales y, además, cómo éstos se hacen públicos, es decir, cómo incide la publicidad de las problemáticas en su pre-constitución (Edelman, 1991). Teniendo en cuenta esta perspectiva, “una política, entonces, es un conjunto de respuestas contradictorias, cambiantes y diversas, a un espectro de intereses políticos” (idem: 24).

El punto de partida es la noción de agenda como un espacio de poder, donde se dirimen cuestiones que necesariamente han alcanzado algún grado de trascendencia –antes se refirió a la publicidad de aquéllas– en la sociedad; utilizando la expresión de Cobb y Elder, han sido *construidas socialmente*. Imaginando un esquema gradual, se está en un primer momento de formulación de la política pública, donde se constituyen los problemas a tratar. De esta manera, los dos sub-momentos mostrados desde Meny y Thoening se subsumen en uno: el de la construcción de la agenda.

En términos analíticos, existen dos tipos de agenda (Aguilar Villanueva, 1992:33). Una, llamada sistémica, pública o constitucional, en donde ingresan todas las cuestiones relevantes para la comunidad en forma general. El otro tipo es la llamada institucional, formal o gubernamental, caracterizada por un “conjunto explícito de asuntos”. Esta distinción se asemeja también a tipos ideales weberianos cuya visualización en la realidad social puede resultar en un sincretismo. Para Aguilar Villanueva, la agenda de gobierno es un “dispositivo analítico” con gran dinámica que se presenta como un contexto para estudiar la relación entre lo particular y lo general.

Por su parte, a finales de los años setenta, Nelson (1993) planteaba que el análisis de los procesos de formación de agenda eran relativamente nuevos. En sus palabras, esta nueva preocupación es aparente ya que la “formación de agenda” no es más que un nuevo rótulo para un antiguo problema: la definición de problemas, las actividades de los grupos de interés y sus efectos en políticas y la expansión de las libertades públicas de los ciudadanos. La autora indica tres explicaciones de las modificaciones en los contenidos de las agendas: 1) crecimiento económico, 2) el ciclo o la trayectoria de los asuntos y cuestiones y 3)

el comportamiento de las organizaciones; sin ser estas razones excluyentes entre sí (Nelson, 1993:107).

En palabras de Lahera Parada (2002), la agenda pública se muestra como un “juego de poder” que edifica legitimidades e ilegitimidades, inclusiones y exclusiones de manera continua y de ahí su condición de “flujo” en relación con los procesos y resultados.

El estudio de las políticas públicas cobra relevancia especialmente a partir de la presencia en la agenda de determinadas cuestiones dado que éstas refieren, precisamente, a demandas que por alguna razón han sido, como se mencionó, “socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, *Op. Cit.*). Si estos problemas son construcciones sociales, se hace decisivo conocer la dinámica de quiénes participan en ese proceso de construcción y cómo éste es llevado a cabo.

Definir el –o los– contextos en los que esta construcción es posible aparece como central para la comprensión de la agenda –y también de las políticas que surjan al respecto–. Cobb y Elder, en el pionero texto de 1971, marcaban la necesidad de comprender el “ambiente” (*environing social process*) para dar cuenta de los dos momentos que ellos entienden como formativos de la construcción de agenda: uno pre-político y otro pre-decisorio. Se volverá a este punto seguidamente. No obstante, es válido sintetizar aquí las referencias centrales en relación con este primer momento en el ciclo de la política pública:

Cuadro 3:

Ciclo de las políticas públicas momento 1: ingreso en agenda

Tratamiento/Autores	1-Formulación problema	2-Inscripción en agenda	Simultaneidad en 1 y 2
Meny y Thoening	Análisis y selección	Inscripción en agenda	NO
Oszlak y O’Donnell			SÍ: Cuestiones de agenda: socialmente problematizadas
Cobb y Elder	Análisis pre-político y decisivo		SÍ: Problemas de agenda como construcciones sociales

Por su parte, en un texto de 1989 –en pleno auge del Análisis de Políticas– Deborah Stone planteaba modelos a seguir en la problemática de la agenda. Por un lado, se identifican aquellos autores que, como Kingdon (1984), ponían énfasis en la identidad y las características de los actores políticos (líderes, grupos de interés, profesionales, burócratas, etc.). Otros, en cambio, focalizaban en la naturaleza de los problemas así como en el uso de lenguajes y símbolos como medios de introducir ciertos tópicos (tales son los trabajos mencionados de Cobb y Elder y –podría agregarse– de Edelman, 1991).

Advirtiendo la centralidad de la definición de los problemas de agenda, Stone intenta dilucidar una “teoría de definición de problemas” por lo que otorga gran importancia a las entidades que los ocasionan. Plantea entonces una “tipología de causas” que, sin ser excluyente entre sí, suponen ciertos límites difusos que sirven como mapa para mostrar cómo los actores políticos “empujan” (*push*) una cuestión de un territorio a otro (Stone, 1989:284). Véase a continuación la grilla que la autora presenta:

Cuadro 4:
Grilla de argumentos (Stone, 1989)

Argumentos causales mecánicos Agentes de intervención, convencimiento de la ciudadanía, mediatización del problema, etc.	Argumentos causales accidentales Naturaleza, clima (sequías, inundaciones, etc.), entorno agro- ecológico, etc.
Argumentos causales intencionales Asaltos, conspiraciones, etc.	Argumentos causales inadvertidos Negligencia, omisión, condiciones de intervención, etc.

La interrelación de estos argumentos causales se presenta como un canal en donde los problemas salen a la luz o –podría agregarse– se construyen y salen a la luz. Los argumentos causales son el núcleo de las definiciones de problemas políticos. Lo sugerente del análisis es que este proceso no puede entenderse sólo por la presencia y acción de los actores políticos públicos y privados, sino que la naturaleza de las condiciones y, con ella, las características de los ‘asuntos’ también aportan al entorno de formación de problemas. Las condiciones para definir esos problemas se producen a través de un “*strategic portrayal of causal*

theories” (1989:299) expresión que podría traducirse como “marco estratégico de argumentos causales”.

Por último, y en este caso para analizar la agenda de las reformas del Estado en América Latina durante el último tiempo, Draibe (1992) también recupera la noción de agenda. A la manera de Stone, la autora plantea la existencia de “campos” de fuerza según distintos tipos de “reacciones” que entiende a partir de las *relaciones* que acontecen en espacios de cooperación, oposición, conformidad y desinterés. Esto, lógicamente, desde una interpretación de la política pública que, como se mencionó precedentemente, trasciende la decisión de gobierno como un momento unívoco, cobrando aquélla existencia a partir de los actores concretos y su enfrentamiento en un proceso –al menos en términos analíticos– compuesto de diferentes etapas: formación de agenda, elaboración de alternativas, elecciones y decisiones y, por último, realización (Draibe, 1992:66).

No está de más recordar que al referir distintas fases en la formación de políticas, se generan recortes que son exclusivamente analíticos, dado que las interrelaciones en los distintos momentos del ciclo (decisión, implementación y evaluación) ocurren necesariamente.

Lo más relevante de la construcción de los problemas de agenda se vincula con su visibilidad, es decir, su alcance en el conjunto de ciudadanos. Pero, como bien aclara Subirats (1989), que el problema sea visible no es condición suficiente para pasar de la agenda a la intervención, es decir para que se *politice*. En ese pasaje el rol de los formadores de agenda –o de problemas– (*agenda setters*) será fundamental.¹³

A partir de esta investigación se intentará mostrar que en esta definición de problemas no sólo los funcionarios y agencias estatales se constituyen como formadores de agenda; lo hacen también el conjunto de entidades sectoriales en sus distintos eslabones. Este aspecto es trabajado con mayor detalle en los capítulos siguientes.

¹³ Los formadores de agenda –*agenda setters*– son aquellos actores – individuales y colectivos– que contribuyen a la visibilidad de la cuestión. En el uso que hace Subirats del término, éste se vincula con los actores estatales –antes que con los extra estatales– relevantes en aquel rol.

En definitiva, en el área de la formación de agenda de gobierno como espacio de interés analítico, existen ciertos elementos de importancia que se retoman en esta Tesis:

- 1) La política pública es un *proceso* compuesto por diferentes etapas que excede el momento de la decisión política.
- 2) Ciertas problemáticas se convierten en “cuestiones” de agenda en la medida que han sido *socialmente problematizadas* y, entonces, construidas a partir de la articulación de posiciones convergentes y divergentes de actores de relevancia en el área del problema.
- 3) La forma en la que los problemas se *inscriben en agenda*, el “cómo” actores e intereses inciden en ese proceso, necesariamente tendrá efectos sobre su tratamiento. Sobre este último punto se trabajará gran parte de lo que resta del capítulo.

I.2. El neocorporatismo como perspectiva teórica y su pertinencia en la investigación

Introducir el concepto de ‘neocorporatismo’ supone necesariamente abordar, al menos sintéticamente, el término corporatismo.¹⁴ En su sociogénesis contribuyen ciertos elementos que se mencionan a continuación, siguiendo la caracterización de Giner y Pérez Yruela (1985). En principio, el crecimiento de las organizaciones en la sociedad civil en términos generales y por tanto la resignificación del poder que poseen; la multiplicidad de intereses que altera la estructuración de la sociedad en clases sociales antagónicas planteando así una

¹⁴ Como indican Giner y Pérez Yruela (1985), es el propio Schmitter quien indica que es mejor el uso del vocablo *corporate* y *corporatism* antes que *corporative* y *corporativism*. Al decir de estos autores “No es fácil despojarlo [se refiere al término *corporative*] de las connotaciones que son, en gran medida contrarias a la democracia liberal. Pesa mucho todavía el referente histórico a través del que este concepto adquirió su contenido” (1985:20).

multiplicidad de demandas que el corporatismo tiene en cuenta en su estructuración del sistema de representación de intereses y la gobernabilidad de las sociedades modernas. Esta perspectiva, además, supone una concepción de tipo pluralista pero en sentido restringido, dada la necesidad del sistema político de disminuir el número de interlocutores para ordenar los recursos que son escasos, permitiendo a los grupos sociales confluir en organizaciones – corporaciones– que posean el monopolio de su representación.

Por su parte, el Estado, ya sea éste entendido como instrumento de dominación desde el marxismo clásico o con la autonomía necesaria para ‘equilibrar’ los intereses sociales, siempre es un actor presente desde esta perspectiva. Por último, la concertación social, a partir de la cual se dan cita las organizaciones que representan, en forma monopólica, ciertos intereses sociales. Este complejo institucional será, en palabras de los últimos autores citados, “director o mediador” de la negociación. De esta forma, y luego de complejas articulaciones se obtiene una “definición común” e integrada de los problemas, las soluciones y beneficios que se imponen en pos de su resolución.¹⁵

En Argentina, el trabajo de O’Donnell (1975) aporta elementos a esta sociogénesis. La tesis central que sostiene este autor es que el corporativismo¹⁶ es un conjunto de estructuras que vincula al Estado y la sociedad. Sin embargo, esta amplia definición no es suficiente pues depende, en buena medida, del tipo de Estado y sociedad a los que se asista. O’Donnell trabaja para el caso de Argentina “un” tipo de corporativismo que es el Burocrático Autoritario (BA) con un carácter bifronte, por un lado, estatizante –en la medida que Estado “conquista” la organización de la sociedad civil– y, por el otro, privatista –al abrirse áreas institucionales de aquél a la representación de intereses organizados previamente. Esto ocurre en contextos de dominación autoritaria y con una estructura social segmentada.¹⁷

Es importante destacar el carácter *sui generis* de esta argumentación. O’Donnell resalta enfáticamente que “el corporativismo no es un fenómeno

¹⁵ Esta perspectiva se diferencia de la presentada por Pizzorno (1981) conocida como “intercambio político” (De Riz *et al.* 1987) en la cual el Estado cede parte de su decisión a manos de otros actores. En el caso de la concertación a la que estamos refiriendo, esta decisión corre siempre por cuenta del Estado y la concertación aparece como un “instrumento político de formación y gestión del consenso” (De Riz *et al.* 1987:9).

¹⁶ O’Donnell habla de *corporativismo* y no *corporatismo*.

¹⁷ En este caso, O’Donnell está haciendo referencia al período autodenominado “Revolución Argentina” entre 1966 y 1973.

incambiante (sic) a lo largo del tiempo dentro de un mismo país” (Idem: 5). Para este autor, el BA es muy distinto tanto del corporativismo de las democracias constitucionales de los países centrales como del corporativismo de corte populista latinoamericano.

En esta línea, García Delgado, reflexionando sobre la relación Estado-sociedad civil, plantea que en Argentina han existido experiencias de “neocorporatismo imperfecto” considerando los gobiernos coincidentes con la segunda posguerra, en particular, los dos gobiernos peronistas. Destaca además que este tipo de experiencia permitió la estructuración, por parte del Estado, de la negociación capital-trabajo buscando superar los conflictos de clase. En este marco, las corporaciones, en especial la Confederación General del Trabajo (CGT) tuvieron una alta efectividad para introducir demandas.

En palabras de este autor, la deuda del corporatismo argentino fue la ausencia de pacto social (al mejor estilo durkheimniano); éste, por el contrario, no fue explícito ni se constituyó sobre la lógica de un sistema de partidos (García Delgado, 1991:143).

Volviendo a las corporaciones como canales de los intereses de la sociedad civil dividida en agregados colectivos y funcionales de intereses, es menester decir que, a diferencia de lo ocurrido en el “corporativismo”, en el sistema neocorporatista “puro” estas diferentes organizaciones tienen libertad de aceptar -o no- su relación con el Estado, siendo además capaces de contribuir a la definición de políticas.¹⁸

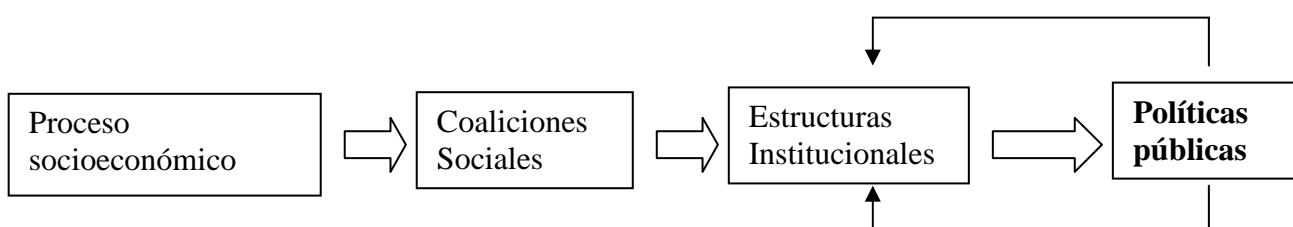
En principio, para Schmitter se trata de una “forma de intermediación de intereses” que el Estado reconoce y en las que delega una serie de funciones, aunque no la toma de decisión. Para este autor, la supervivencia del neocorporatismo supone necesariamente una “complicidad activa del Estado” (Schmitter, 1985:53).

¹⁸ Nótese que se refiere al término “Estado” y no “gobierno”. Esto se justifica desde dos líneas argumentales. En primer lugar porque el análisis que se presenta en esta Tesis refiere en forma global a las complejas relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil, y no de ésta con los distintos gobiernos que forman parte del período de trabajo, aunque las acciones de estos últimos incidan en estas relaciones. En segundo lugar, y en términos teóricos, se define al gobierno –e incluso al régimen político– como “el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad (...) sin embargo, [el] poder del gobierno, estando ordinariamente institucionalizado (...) está asociado normalmente a la noción de Estado”. Al respecto, véase la nota bibliográfica de Lucio Levi en la definición del término “gobierno” en el *Diccionario de Política* (1998) de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI, México, tomo I.

Los primeros “macro” acuerdos posibles de ser considerados neocorporatistas ocurrieron durante la segunda posguerra en las democracias europeas que promovieron grandes “pactos sociales” como medio para lograr una reestructuración de los vínculos entre sociedad civil y Estado. En un “orden asociativo corporativo” de ese tipo, los representantes son estratégicamente interdependientes (idem:67).

Desde los estudios institucionalistas, trabajos como los de Hall (1997) analizan estos acuerdos –con gran popularidad en los años setenta– que se constituyen como un “proceso de formulación de políticas sociales o económicas en el cual se transfieren una influencia considerable sobre el diseño e implementación de dichas políticas a los representantes organizados de los grupos económicos, a menudo mediante negociaciones de alto nivel sobre las escalas salariales” (Hall, 1997:60). El enfoque institucionalista pone de manifiesto el rol central de los funcionarios y las estructuras organizativas en los desenlaces políticos (Sikkink, 1993). El gráfico incorporado por Hall deja claro el proceso en relación a los “senderos” de la política antes mencionados.

Gráfico 1:
Senderos de la política pública (Hall, 1997)



Se observa cómo una parte de la literatura reconoce el término “neocorporatismo” como distinto –o más bien complementario– al de intermediación, interpretándolo a partir de la elaboración de políticas pública. Específicamente, cuando se trata de políticas sectoriales, estos enfoques se autodenominan “meso-corporatistas”.

En términos de Schmitter (idem), el concepto corresponde a un *input* en el proceso político dada la instancia de intermediación por la que se transmite la demanda. Por su parte, para autores como Atkinson y Coleman (1985 y 1989), el

énfasis estará en el *output*, es decir, en la forma de materializar las opciones en políticas. En este caso, Hall se refiere a la “concertación” de la política económica como ejemplo. Claramente, estas dos miradas –respecto de la intermediación de intereses y la elaboración de políticas públicas– se plantean como tipos ideales cuya caracterización se ajusta y varía en relación con la aplicación en experiencias concretas. Esto ha dividido aguas al interior del enfoque y también en vinculación con el papel del Estado, como se verá a continuación.

I.2.1. El papel del Estado

En palabras de Oszlak (1984), formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado. Esto, a simple vista, indicaría que la relación entre la demanda que ingresó en agenda y las “soluciones” ensayadas a la cuestión, dirá algo respecto de la lógica estatal, teniendo en cuenta todo el proceso que engloba a la construcción de política pública. De manera que el Estado es decididamente un actor de gran protagonismo en el esquema presentado.

Como menciona este autor, el Estado ya no puede interpretarse como una entidad “monolítica” al servicio de un “proyecto político invariable”, sino que debe aprehenderse como “un sistema de permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que se representan también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil” (Oszlak, *idem*:18).

Asimismo, estas contradicciones se reproducen al interior de este complejo y sus burocracias en cuanto allí también se reacomodan las relaciones de fuerza ante determinados acontecimientos. Con estos supuestos, el Estado se constituye como una instancia de articulación y dominación de la sociedad que “condensa y refleja los conflictos y contradicciones en cuanto a la estructura de poder y las decisiones tomadas” (Oszlak, *idem*:16 y *passim*).

Tomando una definición clásicamente weberiana del Estado, O’ Donnell argumenta que éste se constituye como un “conjunto de burocracias”, “un sistema legal, un entramado de reglas” y un “foco de identidad colectiva” (O’Donnell, 2003:35). Se instituye, así, como un conjunto de relaciones sociales formalizado

en un sistema de normas legales¹⁹. A su vez, este complejo institucional se relaciona de “distintas y complejas” maneras con la sociedad (O’Donnell, 1993).

El Estado moderno, como síntesis de acumulación de capital físico, político, económico, cultural y simbólico se encuentra “en condiciones de *ejercer* una *influencia* determinante sobre el *funcionamiento del campo económico*” (Bourdieu, 2000:25. Énfasis nuestro). Este –en apariencia– simple postulado podría inscribirse en una discusión inacabada sobre el desmantelamiento y reconstrucción del Estado en los procesos de desarrollo. De tal forma, y como menciona Evans (2007:18) “guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural”, aunque con distintas posibilidades.

Este complejo institucional posee, entonces, un compromiso de *regulación* del campo económico. Tal supuesto se encuentra abiertamente negado desde el liberalismo moderno que, por el contrario, privilegia una posición pesimista sobre el Estado y, particularmente, sobre los efectos negativos de su influencia en las libertades individuales. No obstante, como lúcidamente indica Iazzetta (2007), este empeño por parte de las corrientes liberales más ortodoxas en limitar su poder, permitió controlar su “fuerza descontrolada”.

Desde Durkheim en adelante, toda una tradición sociológica recupera al Estado como instancia reguladora, y la elevación de sus funciones no paraliza las libertades individuales sino que las expande²⁰. El sociólogo francés es un precursor de la concepción del Estado como “pacto social” que reproduce la teoría neocorporatista. Para Durkheim (2008), el Estado es una instancia de liberación en la que a partir de la actuación de los grupos profesionales (corporaciones de oficio) se podrá reconstruir el lazo social generando solidaridad en sociedades

¹⁹ Aunque, como es sabido a partir de Durkheim, el sistema de normas que regula una sociedad no se encuentra exclusivamente compuesto por normas legales o jurídicas sino también por normas sociales –morales– que actúan, siguiendo al sociólogo francés, como elementos no contractuales del contrato. Como se desarrollará más adelante, la postura de Polanyi respecto del término *arraigo* se encuentra, en buena medida, vinculada con este supuesto.

²⁰ Esta interpretación de Durkheim está instalada en la crítica de éste a la obra de Spencer, en particular a su texto *El hombre contra el Estado* de 1844 en el que desarrolla una fuerte defensa al individualismo liberal. Por otra parte, la tradición durkheimniana sobre el Estado ha sido continuada por la academia francesa, véanse por ejemplo los trabajos de Robert Castel, especialmente *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires. Como menciona Ernesto Funes en su Estudio Preliminar a este texto, “(...) en los tiempos modernos el desarrollo de la individualidad es acompañado del despliegue de las más diversas y complejas relaciones e instituciones sociales, y el propio *Estado no deja de crecer, acompañando y fortaleciendo con su intervención el desarrollo de las individualidades*” (2007:8. Énfasis nuestro).

des-reguladas –o anómicas– en cuanto a la existencia de instituciones morales con capacidad de contenerlas.

Esta postura sobre el Estado marca, en palabras de de Ípola (1992), el tránsito del contractualismo clásico al neocorporatismo basado en el pacto Estado/organizaciones sociales. Esto puede leerse en *Lecciones de Sociología* de 1912 donde Durkheim argumenta que, “(...) la fuerza colectiva que constituye el Estado, para ser liberadora del individuo, necesita contrapesos; debe hallarse contenida por otras fuerzas colectivas, es decir por esos grupos secundarios (...)” (citado en Portantiero y de Ípola, 1987:201).²¹

Tiempo después, Karl Polanyi en *La gran transformación* de 1944²² advertía que el mercado se encuentra “entrelazado” con las formas políticas que el mismo reglamenta. Lo anterior lleva a considerar el concepto de “arraigo” que introduce este autor. Como explica Block (2007), el pensador austro-húngaro comienza su análisis destacando cómo la tradición económica moderna descansa sobre la idea de que la economía funciona como un conjunto de mercados entrelazados que –a la manera parsonsiana– regulan de forma inmediata los movimientos de oferta y demanda a partir de los precios.

Eventualmente, el sistema de mercado puede requerir colaboraciones de los gobiernos para superar “imperfecciones”. Esto, dice Polanyi, no es así en las sociedades humanas de la pre-historia escrita pues antes del siglo XIX, “la economía humana se arraigaba siempre en la sociedad” (Block, 2007:27). La idea de fondo es que la economía –los mercados– no pueden funcionar “solos” sino que éstos se encuentran, de algún modo, subordinados a la superestructura, es decir, la política, la religión, las relaciones sociales.

“Regulado” podría homologarse entonces a “arraigado” en el sentido que las transacciones mercantiles modernas necesitan de un *minimum* de “confianza, entendimiento mutuo y la aplicación legal de los contratos”; podría agregarse –si es que no está claro en la frase– de instituciones. Éstas, para el pensador húngaro,

²¹ Aunque, como aseguran Schmitter y Streeck (1992), la cuestión del orden asociativo es incluso anterior al trabajo de Durkheim, aún a pesar de la importancia de éste. Desde Saint Simón hasta Hegel fueron muchos los pensadores que proponían “alguna forma de orden social corporativo-orgánico como respuesta a la estructura ‘ánómica’ del mercado naciente” (Schmitter y Streeck, 1992:57).

²² La primera edición en Inglés fue en 1957 y en Castellano en 1992.

se constituyen, además, como “materializaciones de significaciones y propósitos humanos” (Polanyi, 2007:314).²³

En este sentido, Evans (2007) también recobra la idea de que el mercado se encuentra “regulado” por la presencia de ciertas “redes de intercambio” o “redes sociales”. Para que exista el intercambio en estas redes, es necesario un medio desarrollado que revista la confianza mutua y los entendimientos “culturalmente compartidos”. Los mercados integrados incluyen pautas culturales –morales en términos de Durkheim– y redes sociales integradas por lazos polivalentes.²⁴

En buena medida, el Estado entonces podría considerarse como una institución que genera arraigo en el sentido antes referido. El problema, menciona Polanyi, radica en pensar que la planeación y el control estatal atacan la libertad moderna o, en sus palabras, se constituyen como una “negación de la libertad” (Polanyi, 2007:317). En este sentido es que las instituciones, el Estado por ejemplo, necesariamente deben regular la economía o el mercado.

Considerando lo anterior, un autor como Evans utiliza la categoría “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) –sobre la que se abundará más adelante– argumentando que el Estado posee un tipo de autonomía que está inserta en una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen de vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas. Tal autonomía –en palabras de Isuani– “depende de la combinación, en

²³ Para mayor detalle del concepto de arraigo en Polanyi véase en profundidad la Introducción de Fred Block y el prólogo de Joseph Stiglitz a la edición castellana de *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.

Aún con un casi nulo conocimiento del tratamiento de estas cuestiones a nivel de la Antropología, es sugestivo mencionar aquí la presencia e influencia en la literatura del excepcional trabajo de Marcel Mauss: “Ensayos sobre el don”. Este trabajo –que al decir de Claude Lévi-Strauss, ejerció una radical influencia en etnógrafos, lingüistas, psicólogos y las ciencias humanas y sociales en general– plantea que, en términos excesivamente generales, aún en las sociedades primitivas existen mercados en donde se generan cambios y contratos, bajo la forma de regalos, puesto que “el mercado es un fenómeno humano que se produce en todas las sociedades conocidas aunque el régimen del cambio sea diferente al nuestro”: Mauss, Marcel (1923-24), “Ensayo sobre el don”, publicado originalmente en *Anne Sociologique*, segunda serie.

Nota aclaratoria: de forma anecdótica, es sugerente mencionar que Marcel Mauss, calificado por muchos como ‘el más erudito de su tiempo’ fue, no casualmente, sobrino de Émile Durkheim y frustrado director de la revista fundada por éste, donde se reproduce el mencionado Ensayo.

²⁴ Esta referencia de Evans recuerda a los elementos “no contractuales” del contrato desarrollados por Durkheim, aquellos elementos culturales y normativos previos que lo regulan socialmente. Para esto, véase especialmente Iazzetta (2009).

apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una inmersión de la estructura social en la que se inserta” (2007:14).

El aporte de Evans es muy relevante pues la posibilidad de que el Estado desarrolle una mayor autonomía enraizada tiene que ver con los niveles de capacidades estatales que, a la postre, resultan una de las variables explicativas que sostienen los enfoques neocorporatistas para el análisis de redes de políticas públicas.

En la que, sostiene esta Tesis, es una línea similar a esta argumentación, se ubica la postura de Schmitter en cuanto indica que “la habilidad del Estado para conseguir que la aceptación sea voluntaria depende también de la credibilidad de su papel simbólico *como única institución social que encarna y protege los intereses públicos*” (Schmitter, 1985:55. Énfasis nuestro).

Al considerar la democracia como régimen político y, en definitiva, como forma de Estado, los procesos de concertación de tipo neocorporatista podrían considerarse indicadores democráticos, al menos en el sentido durkheimniano del término, como lo explican Portantiero y de Ípola: “Se trata de que el poder gubernamental, en lugar de replegarse sobre si mismo, esté en permanente contacto con las capas profundas de la sociedad, reciba respuestas y *reelabore así sus decisiones*. Cuanto más sólida y fluida sea la comunicación entre estos dos registros del Estado y la conciencia colectiva y, por tanto, cuanto más central sea el papel de la reflexión crítica en la gestión de los asuntos públicos, más democrática será la sociedad” (1988:19. Énfasis nuestro).

Pero el Estado en la actualidad no es, sin duda, la misma entidad de la segunda posguerra que estudiaron los neocorporatistas y mucho menos aquella que analizara Durkheim. La noción contemporánea de Estado-nación estaría en crisis (Portantiero, 1984). La crisis del Estado aparece, en realidad, como crisis de la democracia *en* el Estado, al menos en algunos países de América Latina. Portantiero indica que una realidad inmanente a este complejo institucional, independientemente de sus atributos autoritarios o democráticos, es el “grado de corporativización” en el nivel de organizar las demandas y en la toma de decisiones.

En ese sentido, la “responsabilidad” que cabe al Estado necesariamente tiene una “posibilidad” extra de legitimarse en la interrelación con distintos actores en la *arena* política que podrían accionar como canales de construcción de

consensos de políticas públicas dadas ciertas problemáticas a tratar. En particular, y como menciona Von Beyne (1986), desde el neocorporatismo, el Estado no sólo enfrenta (*face*) los intereses de los grupos de presión sino que *interviene en dar forma* a los procesos de mediación en los conflictos con aquellos.

Volviendo al problema planteado precedentemente, la conexión entre Estado y democracia es un tema particularmente valorado por la academia a nivel regional desde los tardíos setenta hasta hoy²⁵. Éste es un vínculo que encierra tensiones no resueltas desde el pensamiento clásico en adelante. Weber indica que por Estado, en el sentido moderno del término, debe entenderse un “*instituto político* de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo se mantenga con éxito la pretensión del *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1982:44. *Cursivas en el original*).

El Estado moderno, en ese sentido, no ha sido siempre democrático, aunque la democracia necesita del Estado para poder existir. En palabras de Iazzetta (2007), el Estado es un producto histórico reciente resultado de un complejo proceso de “afirmación de derechos subjetivos y nuevas formas de representación”. El mismo autor recuerda, especialmente, el caso de América Latina y, en particular, el de Argentina, donde los regímenes democráticos llegaron antes que el Estado de derecho.

Por su parte, considerando a Mann (1991) se argumenta que desde las tradiciones marxistas, pasando por las liberales y las funcionalistas, el Estado se constituye como un espacio, una “arena” donde se expresa, de diferentes formas, la sociedad civil, negando así la autonomía de aquél. Mann discute dos atributos centrales en la definición de Estado: centralización y territorialidad. Conforme a esto, existen dos tipos de poder estatal. El “poder despótico” que poseen las élites, refiere a las acciones que éstas tienen capacidad de emprender sin negociar con los grupos de la sociedad civil. A su vez, el “poder infraestructural” se relaciona con la capacidad de este complejo institucional para “penetrar” en la sociedad civil y poner en ejecución las decisiones políticas en todo el territorio. El Estado en la actualidad –dirá Mann– penetra en lo cotidiano “más de lo que lo hizo cualquier Estado histórico” (Mann, 1991:58). Esto indica entonces su presencia en

²⁵ Al respecto, se encontrará una descripción de la cuestión democrática en la agenda social y académica más adelante.

innumerables acciones que afectan la vida cotidiana: los instrumentos impositivos, las pensiones, ayudas familiares, remuneraciones, requerimiento de información personal, etcétera.

En los Estados actuales habría, entonces, una intensificación en este poder infraestructural en detrimento del despótico, cuya activa presencia caracterizaría a los Estados en ejercicio de una dominación tradicional en la tipología weberiana. El ejemplo de Mann, acudiendo a la clásica novela de Lewis Carroll, es contundente: antes, “una vez que te hallabas afuera de la Reina de Corazones, ésta tenía dificultad para encontrarte”, ahora, “no hay lugar para esconderse del alcance infraestructural del Estado” (Mann, 1991:57 y *passim*).²⁶ El problema relevante entonces es quién ejerce el control sobre este Leviatán. En principio, la figura del Estado Liberal de Derecho como una entidad sometida a distintos controles permite “disciplinar” su ejercicio del poder.

Retomando lo dicho por Portantiero, cuando se hace alusión a la “crisis del Estado” se refiere principalmente a la “evaporación de su dimensión pública” (Iazzetta, 2007:71). Esto es, actualmente, numerosos Estados democráticos latinoamericanos, Argentina es un ejemplo, poseen una gran debilidad en las capacidades que requiere este complejo institucional para reproducir un régimen democrático. En esta línea, la aplicación de políticas neoliberales marcó el toque de queda de su constante deterioro y vaciamiento de recursos (y con él, la desaparición de cualquier vestigio del llamado *Estado de Bienestar*).

Por otra parte, esta ausencia de la dimensión pública supone su ineficacia para una completa territorialización de las leyes y políticas públicas, es decir, su capacidad de llegar a todo el territorio (O'Donnell, 1993, Iazzetta, 2007).²⁷ Este escenario invita a ligar estos términos –Estado y democracia– en principio sin demasiada afinidad pero indispensables a la hora de pensar los procesos de políticas públicas y, más precisamente, de políticas públicas concertadas.²⁸

²⁶ Dicho de este modo, la penetración estatal antes referida parece poner en duda la hipótesis de O'Donnell (1993) por la cual la efectividad de la ley se extiende de manera irregular en todo el territorio nacional especialmente en los países latinoamericanos. Sin embargo, el politólogo argentino está refiriendo a otra serie de cuestiones: corrupción y negligencia policial, pobreza, negación de los derechos de grupos minoritarios, etc., situaciones que marcan para este autor una “creciente incapacidad del Estado para hacer efectivas sus propias armas” (p.169) y se superponen a “un débil proceso de democratización” (idem) como se indica a continuación.

²⁷ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señaló en 2004 que los países latinoamericanos sufren de un alto “déficit de estatalidad”.

²⁸ Se volverá a este punto en el apartado I.4.

I.2.2. Sobre el término capacidades estatales

Se han mencionado con anterioridad referencias a la dicotomía “más-menos” Estado. Bajo este marco se desarrollaron en América Latina las reformas neoliberales de los años noventa (Draibe, 1994, Iazzetta, 1996, Oszlak y Felder, 1998). Por entonces, se refería a dos tipos de reformas estatales. Las de “primera generación” que lograron disminuir el aparato estatal a partir de ceder a terceros algunos servicios antes monopolizados por éste (educación, salud, servicios públicos, etc.). Después, las llamadas de “segunda generación” ya no consideraban la lógica del “más o menos” Estado sino que hacían énfasis en “menos y mejor” Estado, es decir, el foco de las reformas estaba puesto al interior del aparato institucional (Oszlak y Felder, 1998).

En palabras de Iazzetta, el énfasis en la “abundancia” del Estado “encubrió su debilidad y carencia de autonomía relativa frente a los intereses privados. En efecto, el Estado [previo a las privatizaciones] *ya se hallaba privatizado*” (1996:57. Énfasis en el original).²⁹

Oszlak y Felder (idem) refieren a Estados poco capaces o con escasas habilidades. Con este telón de fondo el concepto de “capacidades estatales” cobra importancia y, como indica Rodríguez Gustá (2008) se “pone de moda”. Esta misma autora advierte, sin embargo, que existen ciertas tensiones alrededor de un concepto tan vago y con tantas posibles acepciones. No obstante, algunos acuerdos básicos permiten iniciar el debate. Autoras como Hilderbrand y Grindle plantean que las capacidades estatales son “habilidades entendidas como cualidades que sirven para lograr políticas que reúnan tres atributos simultáneos: *eficiencia, eficacia y ser sostenibles*” (Hilderbrand y Grindle, 2004, citado en Rodríguez Gustá, 2008: 91. La cursiva es nuestra).

Sobre este concepto –general–, algunos autores hacen foco en las capacidades como variables explicativas, posibles de ser cuantificadas y por tanto, medidas.³⁰ Otros, en cambio reconocen las capacidades estatales como procesos

²⁹ Esta afirmación no resultará muy distinta a la conclusión de Nun respecto de los procesos de concertación en el sector lácteo de los años ochenta. Mientras que Iazzetta analiza a nivel macro una privatización del Estado, Nun hará lo propio a nivel meso al mencionar una privatización de la política pública.

³⁰ Se destaca aquí el trabajo de Charles Polidano (1999) a partir de la construcción de indicadores respecto de la medición de estas capacidades que actuarían en términos globales. En palabras de Rodríguez Gustá (idem), el índice propuesto por Polidano retoma tres dimensiones a medir:

constituidos por distintos elementos. En este sentido, trabajos como los de Weiss y Hobson plantean, en el caso de la política industrial, que las capacidades se entienden como “procesos de coordinación de las actividades del Estado y de los otros sectores sociales para juntar y establecer referencias mutuas entre aquellos actores inmersos en el mismo tipo de tarea” (Weiss y Hobson, 1995 citado en Rodríguez Gustá, 2008: 91).

En general, los estudios con esta orientación suelen ilustrar mejor los distintos aspectos o atributos de las capacidades estatales tanto al interior del aparato estatal como hacia afuera, es decir, en sus relaciones con la sociedad civil en general. La definición desde la que parte el trabajo de Isuani (2007), por ejemplo, se enmarca en esta perspectiva.

En su análisis de las capacidades estatales para la implementación de políticas de recursos hídricos, este autor las define como la “habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semi-autónomas o, a partir de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el proceso de implementación de una política pública” (Isuani, 2007:14).

Por su parte, Grindle (1990) plantea distintas formas de habilidades (capacidades), en niveles diferentes: institucional, técnico, administrativo y político. Tomando este trabajo como referencia, Repetto (2003) menciona que la noción de capacidad estatal, desde el plano institucional –entendiendo a las instituciones en la forma que lo hace North, es decir, como reglas del juego– se comprende como la “posibilidad que tienen las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Repetto, 2003:11).

Así, habría dos tipos de “sub-capacidades” factibles de distinguir en dos planos. El primero de ellos sería el administrativo, donde se hace hincapié en el recurso técnico, es decir, la constitución de funcionarios especializados, la “concentración de expertos”, en palabras de Evans (2007) y la coherencia interna que permitirá generar eficacia burocrática. En segundo lugar, Repetto destaca la capacidad política definida como la posibilidad de problematizar las demandas en grupos mayoritarios en la población más allá de sus recursos en la esfera pública.

implementar políticas, brindar servicios al público y promover la asesoría de quienes decidan y ejecutan tales políticas asemejándose así al concepto weberiano de burocracia estatal.

Esta mirada se acerca al mencionado concepto de autonomía enraizada en cuanto en él se juegan no sólo los aspectos internos del aparato estatal sino también sus lazos y relaciones con la sociedad. Al decir de Schneider (1999), en el concepto de Evans las capacidades dependen no exclusivamente de la administración y burocracia estatal sino también del “tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto internacional” (Schneider, idem: 14).

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, el ya citado trabajo de Sikkink aporta elementos a la temática. A partir del caso comparado de gobiernos desarrollistas en Argentina y Brasil³¹, esta autora concluye que en el primer caso – Argentina– las capacidades estatales se encuentran muy deterioradas.

En su estudio, visualiza dimensiones para analizar: la tendencia organizativa, los procedimientos operativos y el talento intelectual (Sikkink, 1993). La primera dimensión hace referencia a la magnitud de la administración pública en ambos países, percibida a partir de la cantidad de empleados y, a su vez, a la especialización de la infraestructura institucional del Estado (idem:557). La segunda dimensión se encuentra reflejada en las reglas de reclutamiento, promoción y despido de los funcionarios como así también, en sus salarios. En el caso de la tercera dimensión –siendo bastante dificultoso escindirla netamente de la segunda como indica la autora– es relevante destacar las “costumbres” vigentes para atraer personal con habilidades y talentos: uno de los índices a tener en cuenta son los niveles educativos que el personal y aspirantes poseen³².

Desde los enfoques neocorporatistas, los trabajos de Atkinson y Colemann (1985 y 1989) refieren a los grados de capacidad estatal (*state capacity*). Para

³¹ Refiere a las administraciones de Arturo Frondizi (1958-1962) y Juscelino Kubitschek (1956-1961) en Argentina y Brasil respectivamente.

³² En las conclusiones del trabajo se destaca el alto presupuesto que Brasil dispone para la organización institucional del Estado, el financiamiento del desarrollo y la formación de sus funcionarios existiendo para ello organizaciones específicas como la Fundación Getulio Vargas. En el caso de Argentina, Sikkink concluye: “(...) Frondizi [Presidente argentino entre 1958-1962] hizo poco por aumentar la capacidad del Estado para conducir la política económica. La importancia del Estado en la formulación e instrumentación de políticas no significa sólo su aptitud técnica para trazar y cumplir planes de desarrollo, sino también el grado en que es capaz de generar apoyo o acatamiento a su política económica a través de un proceso político que se percibe como legítimo. La debilidad institucional del Estado argentino, su falta de autonomía y de capacidad obligaron a Frondizi a recurrir a un proceso *ad-hoc* de formulación e instrumentación de políticas” (Sikkink, idem:572).

estos autores, cuanto más centralizadas, autónomas y elitistas sean las burocracias estatales, más altas serán sus capacidades (Atkinson y Coleman, 1989:52).

Como síntesis de lo que esta investigación reconocerá como *capacidades estatales*, se indica que los aspectos antes diferenciados permiten establecer entonces una dimensión más concreta, endógena, situada en el rol de las distintas instancias estatales que participan en los procesos de formación de políticas: sus recursos financieros, técnicos e informacionales y, por otra parte, una dimensión más abstracta, exógena, orientada a identificar modos y formas de relacionarse no ya hacia adentro del aparato estatal sino hacia afuera, con el conjunto de actores que participan en forma directa o indirecta de la formación de políticas públicas. Esto queda ilustrado en el cuadro siguiente.

Cuadro 5:

Dimensiones para el análisis de las capacidades estatales

Nivel Endógeno	Nivel Exógeno
Recursos financieros Recursos Técnicos Recursos Informacionales	Modos y formas de relacionarse al interior del aparato estatal y con el conjunto de actores externos a éste.

En este sentido, no deja de ser pertinente recordar lo dicho por O'Donnell respecto de considerar al Estado no sólo a partir del aparato estatal, ya que este complejo es también, y fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales –finalmente– formalizadas en un sistema legal (O'Donnell, 1993). Al considerar el concepto de capacidades estatales, la lógica es similar respecto de las dos dimensiones a tener en cuenta; parafraseando a Repetto (*Op. Cit.*), la institucional –el aparato– y la política –las relaciones sociales– vistas éstas en forma relacional y recíproca, se constituyen como dimensiones para el análisis de las capacidades estatales.

Considerando lo anterior, se plantea como relevante indagar los dos planos en que se mueven los procesos de elaboración de política pública, de forma *endógena* y *exógena*. En esta Tesis, se hará foco, no sólo en el papel de las agencias estatales sino también, en los actores sectoriales que participan en tales

procesos. Ambas resultan variables clave para los análisis sectoriales desde los enfoques institucionalistas y neocorporatistas.

I.2.3. El neocorporatismo: una teoría sobre el Estado y la sociedad

El punto de referencia en el enfoque neocorporatista ocurre en 1974 cuando Schmitter hace conocer su notable *Still the century of Corporatism*³³. En el mismo volumen, aparecía el también clásico trabajo de Gerhard Lehmbruch (1992) “Democracia consociacional, conflicto de clases y neocorporativismo”.

Por entonces, el Estado, como unidad de análisis había sido en cierta forma excluido en los estudios de las ciencias sociales en general. No se ignoraban los fenómenos de los autoritarismos y totalitarismos sino que se los explicaban desde el retraso económico y la persistencia de valores tradicionales (Sckocpol, 1989). A mediados de los sesenta acontece una primera “revalorización” del Estado, esta vez desde el marxismo. Los trabajos en esta línea fueron mutando y pasaron de una visión del aparato estatal como “cosa o sujeto simple”, al poder del Estado como una “relación social compleja”.

El llamado marxismo revisionista, especialmente a partir de los trabajos de Poulantzas, encuentra que el Estado ejerce un impacto diferencial sobre la capacidad de las fuerzas políticas mediante el control de ciertas capacidades estatales (Jessop, 1999:101)³⁴. Por su parte, los trabajos de Leo Panitch (1980) critican la ausencia de tres aspectos centrales: el modo de producción, las clases sociales y el Estado como garante de la dominación de clase.³⁵

³³ “¿Continúa el siglo del corporativismo?” en la edición castellana de Alianza, México, con traducción de César Cansino.

³⁴ Se refiere especialmente al trabajo de Poulantzas, Nicos (1977), *Las clases sociales en el capitalismo actual* y (1980) *Poder político y clases sociales*, México: Siglo XXI. Tal como indica Rodríguez Ibáñez (1978:118), para este autor el Estado capitalista es el ámbito que unifica y coordina las distintas instancias, política, económica, ideológica, que permean la realidad social y esto ocurre a partir de los distintos aparatos de legitimación.

³⁵ En las críticas generalizadas a los estudios marxistas más ortodoxos, el más bienvenido es el trabajo de Antonio Gramsci quien indica que “(...) en la noción general de Estado entran elementos que deben ser referidos a la sociedad civil (se podría señalar al respecto que Estado = sociedad política + sociedad civil, vale decir hegemonía revestida de coerción)” (Gramsci, 1997:158). Esto permite ver, en palabras de Jessop (idem:102), que además del Estado como aparato, el pensador italiano prestó una importancia trascendental a los fundamentos sociales sobre los que aquél se sostiene. Luego de esto, y también desde el marxismo, indica la importancia de la Economía Regulacionista a partir de enfatizar el papel del Estado para la acumulación de capital. En Argentina, el concepto acuñado por Nun, “régimen social de acumulación” podría considerarse un

Ciertamente, y como advierte Skocpol (1989), el Estado no lo es todo: otras organizaciones y agentes modelan las relaciones sociales. Sin embargo, tampoco es *sólo* un foro en donde los grupos sociales formulan demandas y acuerdan soluciones. Las tareas del Estado van más allá de sí mismo: modelan instituciones, forman grupos y articulan intereses (Jessop, 1999 y Skocpol, 1989). El trabajo de esta autora se inscribe en las visiones que han propuesto “traer de vuelta al Estado” (*bringing the State back-in*). Los Estados, las organizaciones que reivindican el control de territorios y las personas, pueden tener metas no siempre iguales a las demandas que expresan los grupos o clases sociales. En este sentido, Skocpol define su “autonomía”, a partir de las capacidades. La autonomía del Estado no se constituye como un rasgo estructural, puede “aparecer y desaparecer”. En un Estado débil pueden existir “lagunas” con autonomía en base a ciertas capacidades: capacidad administrativa, planificación pública previa y experiencia gubernamental (Skocpol, 1989:176 y *passim*)³⁶

Por su parte, el enfoque neocorporatista es definido como una teoría de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Ortega Riquelme, 1997). En esta línea, sus estudios vienen a poner coto a una visión tan ingenua como errónea de la política que supone que existen límites claramente demarcados entre el Estado y sociedad (y para tomar los ‘agregados’ de Jessop, “entre administradores del Estado y fuerzas sociales y entre poder estatal y poder social”, 1999:107). Estos enfoques permiten descubrir intersticios donde el Estado y la sociedad se vinculan y retroalimentan permitiendo un análisis complejo de las relaciones que allí se suceden. Si para Oszlak y O’Donnell (1976) lo importante es contextualizar los procesos de formación de políticas públicas, para los neocorporatistas supone, en todo caso, “historizar al Estado” en el análisis de su vínculo con la sociedad y los distintos grupos sociales que la componen.³⁷

ejemplo de esta aplicación. Al respecto, véase Nun (1987) para la operacionalización del concepto, Portantiero (1987) y en esta Tesis, el respectivo Apéndice.

³⁶ Nótese que este concepto de autonomía es bien distinto que el que se encuentra desarrollado en el análisis de Marx que es, al contrario, estructural en el sentido que su maquinaria se ha consolidado de modo tal frente a la burguesía que adquiere completa autonomía (Marx, 1995:128 y 129).

³⁷ Por último, y aunque esta Tesis no sostiene esta perspectiva, es preciso mencionar los estudios de M. Foucault sobre el Estado, muy ligados, lógicamente, a su percepción del poder. La noción vigente de Estado se mantiene para este autor como “medieval”, como un centro de poder político uniforme y jerarquizado. Sin embargo, este poder se encuentra disperso en múltiples espacios y permanece como un atributo inseparable de cualquier relación social. Los estudios sobre la “gubernamentalidad” se inscriben en esa línea y, “aunque Foucault después reexaminó el Estado y

Con estas mismas preocupaciones teóricas se encuentran más contemporáneamente los estudios sobre la *governance*³⁸. En palabras de Mayntz (2006), la supuesta incapacidad del Estado derivó en que éste cediera en otros espacios, semi o totalmente institucionalizados, las funciones que no cumplía de manera conveniente. En algunos casos, el Estado no se retiró sino que procuró “resolver los problemas en *cooperación* con actores privados y civiles. El resultado de esa tercera vía fue el ‘Estado cooperativo’” (Mayntz, idem:106).

Pero lo más significativo en cuanto a la consideración de la *governance* en el Estado va incluso más allá de la cooperación entre los distintos agentes para ubicarse en el plano de la regulación paralela o conjunta, desde formas civiles a estatales con diferente graduación. Mayntz indica que una de las funciones imperantes del Estado moderno desde esta perspectiva es la “gestión de las interdependencias”. En este sentido *governance* refiere a “reglamentar sobre determinadas materias y resolver problemas colectivos. En tanto esto sea resultado de negociaciones y no de prescripciones, deben acordarse definiciones de problemas, objetivos y políticas” (idem:112).

Por otro lado, el reciente trabajo de Rosanvallon (2007) menciona algunas críticas a este muy expandido término. En principio, el primer punto que lo caracteriza –y a su vez limita– es la amplitud, pues es muy vasta la cantidad de acepciones que posee. Para este autor, la noción de *governance* tiene tres características no estrictamente diferenciadas: las decisiones que se toman en estos procesos refieren a una pluralidad de actores. Éstas, a su vez, resultan de espacios de interacción extendidos y sumamente complejos. Por último, la existencia de un “sistema general de normas heterogéneas” provenientes de distintos marcos: internacionales, elementos de arbitraje, costumbres, etc. (Rosanvallon, 2008:254).

La postura del pensador francés al respecto es muy sugerente al advertir que durante el proceso de *governance*, es la propia “decisión” la que pierde consistencia debilitando así las instituciones de la democracia representativa en cuanto el poder de decisión de la “voluntad general” queda diseminado sin

el arte de gobernar, los estudios foucaultianos aún tienden a ignorar el complejo carácter estratégico y estructural del Estado” (Jessop, 1999:113). Bibliografía complementaria a esta línea puede encontrarse en Campana (2008).

³⁸ Recurrentemente traducido como “gobernanza”. Ese término es también utilizado desde la Economía, desde una perspectiva microeconómica y desde la literatura neoclásica. Al respecto, véase Gutman y Gorestein (2003).

centralidad aparente. En este sentido, “la referencia a la gobernanza puede ser comprendida también como una suerte de disfraz ideológico destinado a ocultar el naufragio del ideal democrático-republicano” (Rosanvallon, *idem*).

Una mirada más positiva enfatiza en las implicancias cooperativas que suponen los procesos en red a partir de la *governance*. Esto ocurriría en los actuales contextos donde la fragmentación de los grupos sociales ha dado paso a la política de los individuos y no de los colectivos; una “macronoción” que muchas veces resulta de una imagen simplificada de este tipo de fenómenos.

En el caso de los estudios neocorporatistas, el Estado adquiere, en todo caso, un rol más protagónico que el que le conceden los análisis con foco en la *governance* dado que es este complejo institucional el que ejecuta la decisión y, a su vez, participa de los procesos que la definen. Esto no es así desde los estudios pluralistas puesto que estos suponen al Estado democrático como un actor imparcial que materializa opciones de políticas que, en rigor, son el producto de la presión ejercida por los grupos sociales.

En este sentido, “el pluralismo acepta la noción de Estado en tanto que está *controlado* por los distintos grupos de la sociedad” (Ortega Riquelme, 1997:33. Énfasis nuestro). Sin embargo, las distintas combinaciones planteadas entre formas de regulación puramente estatales o civiles –tal como las denomina Mayntz– permiten considerar a las distintas –y mixtas– redes de políticas que aquellos enfoques también recuperan. Esto último quedará más explícitamente desarrollado en el último punto de este capítulo.

I.2.4. Marxistas y liberales: vertientes al interior del neocorporatismo

A partir del pionero texto de Schmitter se abrieron algunas vertientes al interior de esta “teoría” de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ortega Riquelme entiende, como se mencionó precedentemente, que los primeros estudios de corte pluralista dejaron su impronta en esta teoría. Para éstos, el gobierno democrático acciona entonces como un “actor imparcial” cuyas políticas son producto de la “presión” que ejerce la sociedad constituida en grupos. El Estado aparece como “una arena en donde se neutraliza el conflicto entre los diferentes intereses de la sociedad” (Ortega Riquelme, 1997:32). Si se considera

una relación de tipo *input/output*, esta mirada enfatiza sobre los *otputs*, esto es, los productos.

Por su parte, la teoría pluralista de origen anglosajón tiene como principal preocupación teórica analizar los medios por los que las organizaciones influyen en la conformación de las políticas. En esta línea, se destaca el crítico análisis de la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson (1965) por la que la figura del *free rider* supone ciudadanos que no cooperan en la construcción de acción colectiva a sabiendas de que, a pesar de esto, los bienes colectivos de igual manera les serán distribuidos. Tal comportamiento se reproduce, además, a nivel interno en las organizaciones sociales de distinto tipo.

Tiempo después, Lijphart (1968) indica que el estudio de los sistemas democráticos puede hacerse desde tres ejes ordenadores: el comportamiento de las *élites* políticas (en términos de cooperación o conflicto), la estructura de la sociedad (homogénea o plural) y los *outputs* (productos) más que los *inputs* (insumos o medios). El análisis en base a estas tres variables es clave en la medida de que trasciende el estudio de sistemas políticos puros o abstractos integrando otras variables, especialmente las nociones de cooperación/conflicto entre *élites* y las formas de estructuración de la sociedad.

Entre los años cincuenta y sesenta, en pleno auge de la teoría de la modernización y el desarrollo se hizo necesario indagar respecto del efecto de las variables políticas en el desarrollo económico de los regímenes políticos. Ocurre que aquella “ecuación optimista” tal como O’Donnell (1972:18) denominó al análisis de Lipset (1960) -“más desarrollo socioeconómico = más probabilidad de democracia política”- no parecía concretarse en todos los casos, por lo que el signo “=” se reemplazó por “≠”, que complejiza la cuestión entendiendo que no necesariamente tal desarrollo económico resulta en democracia política y por tanto, invita al análisis de situaciones que pueden reproducirse en forma diferente. En todo caso, en palabras de O’Donnell, supone sólo mayores niveles de pluralización. Se retomará esto último más adelante.

Por entonces, comenzaron a estudiarse las políticas y arreglos institucionales que enmarcan la relación Estado-sociedad en términos macro – grandes pactos sociales– y muy en segundo plano, los niveles meso –sectorial– y micro –para los análisis locales o de empresas-. Con este escenario de fondo, Schmitter (1989) diferencia un “viejo” corporatismo de corte estatal de otro

“nuevo”, de tipo societal que, en principio, se entiende como un sistema de intermediación de intereses.

Por su parte, Lehmbruch (1992b), indica que “arreglos corporatistas” son aquellos que ocurren al existir organizaciones “poderosas” y centralizadas con un monopolio de representación y posición privilegiada. Además, la interrelación empresarios/ trabajadores/ Estado –considerando el nivel macro– contribuiría a políticas públicas coordinadas. Para este autor dichos arreglos, coordinados y concertados, podrán ser débiles, medianos o fuertes. Finalmente, esta interpretación no privilegia, como la de Schmitter, la definición del término “neocorporatismo” como un modo de articulación de intereses. Lehmbruch sostiene que se trata de un “patrón más general de formación de políticas, de acción cooperativa concertada, que implica elección e implementación así como intermediación o representación” (Schmitter, 1992:12).

Ortega (1997) manifiesta que las diferencias entre estos dos autores aparecen precisamente en cuanto al lugar que poseen estos arreglos neocorporatistas dentro del sistema político. Volviendo al análisis de *inputs/outputs*, en el caso de Schmitter, el énfasis se constituye en los *inputs*, a partir de la intermediación de intereses como una fórmula de garantizar gobernabilidad para disminuir y canalizar las demandas de la sociedad civil; en el caso de Lehmbruch (1992b), el lugar del neocorporatismo está en la concertación de políticas públicas, es decir en los *outputs*, productos o resultados.³⁹

³⁹ Debe mencionarse que en los trabajos de Lehmbruch aparece el neocorporatismo como un patrón de coordinación de políticas de gobierno y asociaciones de intereses que no puede ser analizado desde enfoques pluralistas puros. Esta coordinación, menciona el autor, se observa fuertemente facilitada por las relaciones entabladas entre las organizaciones de intereses y el sistema de partidos (Lehmbruch, 1984:157 y *passim*). Nótese que en esta investigación de Tesis no se encontrarán referencias al sistema de partidos. Esto ocurre por dos razones: en primer lugar por la línea escogida en términos teóricos, esto es, el nivel sectorial o meso-corporatista, donde la presencia de los partidos políticos no es tan evidente. En segundo lugar, la particularidad del caso argentino, donde no existen –al menos en términos explícitos– partidos políticos estrictamente agrarios y la representación política sectorial posee un alto grado de complejidad que será referido en los capítulos siguientes. Aclarado esto, es sugerente mencionar, como lo hacen Grossi y Dos Santos (1987), que el sistema de partidos es imprescindible en la construcción de consenso puesto que “resulta difícil pensar a éste solamente como consecuencia de la compatibilización de intereses entre grupos organizados específicos y el Estado. Este sería el límite de la amenaza de que estas formas neocorporatistas de intermediación lleguen a suplantarse otros mecanismos de intermediación propios de las sociedades organizadas según las pautas del constitucionalismo democrático” (Grossi y Dos Santos, 1987:354).

La definición operativa de Schmitter revela que “el corporativismo”⁴⁰ puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se les ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos” (Schmitter, 1992:24).

Hasta aquí, baste decir que un análisis de lo anterior lleva a pensar una interpretación del sistema de intermediación de intereses constituido *simbióticamente* con el Estado en la medida que tales unidades (organizaciones jerárquicas, verticalistas, autorizadas) poseen existencia institucional a merced de éste y, a cambio, permiten su *penetración* en la selección de los dirigentes y la articulación de las demandas.

Los enfoques neocorporatistas, tal como se interpretan en esta investigación, manifiestan una lectura diferente permitiendo que, de alguna manera, tales organizaciones poseen, al menos en apariencia, la posibilidad de aceptar o no la mediación, pero además y sobre todo, un rol más activo en cuanto a los *outputs* tal como lo plantea Lehmbruch, en la medida que no sólo “articulan demandas” (el “apoyo” dependerá de cada caso en concreto) sino que también forman parte activa en los procesos de concertación que derivarán de esos resultados o productos, legitimándolos.

La perspectiva de los “arreglos neocorporatistas”, ya sea poniendo énfasis en insumos o productos, asume cierta “armonía social” en el interés público que no siempre se reproduce de manera directa. En relación a esto y con espíritu crítico, Ortega Riquelme (*Op. Cit.*) argumenta que no debe ignorarse que las instancias colectivas de representación en las que se organizan los grupos sociales tienen contenidos particulares. En otras palabras, poseen una ‘vida propia’ no sin tensiones internas en buena medida independientes de las condiciones económicas, sociales y políticas en las que se reproducen.

⁴⁰ En la traducción castellana aparece el término “corporativismo”. No obstante, Schmitter hace una adecuada introducción a su uso excluyendo la connotación peyorativa del concepto como así su homologación a los clásicos fascismos europeos. Además, la presente definición funciona como un tipo ideal o más bien “construido” y, fundamentalmente, como habilitante a la discusión posterior y no se pretende cerrada, sino todo lo contrario tal como indica el autor.

En este sentido, no debe ignorarse que las instancias colectivas de representación en las que se organizan los grupos sociales —en este caso en el sector lácteo— tienen contenidos particulares. Dichas organizaciones alcanzan una “vida propia”, no exenta de tensiones en buena parte independientes de las condiciones económicas, sociales y políticas en las que se reproducen (Ortega Riquelme, *Op. Cit.*).

Tales arreglos, pueden lograr cooperación pero no anulan el conflicto. Además, no deben olvidarse, tal como advierten algunas críticas liberales, los efectos que pueden provocar los tipos de organizaciones de intereses en el sector en cuestión.

En este sentido, puede decirse que las organizaciones —a las que se refirió hasta aquí como “corporaciones”⁴¹— son clave en el proceso ya que también pueden reproducir en sus comportamientos internos las tensiones inherentes al juego político, por ejemplo: competencia por el tipo de liderazgo, las prácticas que se sostienen, las vinculaciones hacia fuera con los actores políticos, etcétera. Por otro lado, y tal como indica críticamente Ortega, tanto marxistas como pluralistas suelen desconocer que estas organizaciones pueden contener en su interior conflictos en cuanto a su estructura y funcionamiento que necesariamente tendrán efectos en el rol que jueguen en la negociación. Esto será un elemento a tener en cuenta que se trabajará en el capítulo IV de esta Tesis.

I.3. Entidades sectoriales y acción colectiva

Si la figura del Estado se vuelve imprescindible para concertar políticas, similar proceso ocurre con las organizaciones representativas del sector en sus diversas fases. En este sentido, el papel de las entidades —en sus diversas formas institucionales— se convierte en el otro soporte que permite construir y aprehender tipos de relaciones intersectoriales.

⁴¹ Siguiendo a Lattuada (1990) se advierte el grado de complejidad que caracteriza a la red de representación del sector lácteo en particular. Este autor, para el caso de la industria en general, utiliza la expresión “intereses industriales” en lugar de corporaciones u organizaciones gremiales empresarias. En el caso de esta investigación, las particularidades a ese nivel serán desarrolladas en el capítulo IV.

Las formas institucionales que aquéllas recubren, sus acciones, discursos y prácticas se constituyen, entonces, como elementos a tener en cuenta en la línea teórica que sostiene esta Tesis. En muchos casos, las entidades sectoriales no se constituyen como corporaciones –en el sentido tradicional del término– tampoco como grupos de presión característicos de un *viejo* corporatismo o del corporatismo pluralista, por el contrario, éstas se diferencian en cuanto a grados de formalidad, participación en las mesas de diálogo del sector, acciones que despliegan en forma colectiva, etcétera.

De allí que en el esfuerzo por comprender la formación y el proceder de estos agregados colectivos es menester ir, parafraseando a Offe (1992), más allá del “estereotipo” de los grupos de interés sobre los que los enfoques neocorporatistas han avanzado tanto.

En un reciente trabajo Schuster (2005) indica la vaga generalidad frente a la que primero se encuentra el analista para explicar y comprender la acción colectiva. Sostiene que una acción colectiva puede ir desde el pago de impuestos hasta una huelga, y desde la construcción de una cooperativa barrial hasta una revolución.

Considerando ambos extremos, Elster (1990) se refiere a la “acción humana” como unidad elemental de la vida social con un sentido expandido pues incluye en ella tanto a las decisiones corporativas, como a las funciones de gobierno. Es evidente que sobre estas dos afirmaciones generales surgen invariablemente interrogantes respecto de los *tipos* de acción colectiva, sus móviles, efectos, etc. y cómo aprehenderlas analíticamente.

Lo primero a tener en cuenta es, en palabras de este último autor, el conjunto de *oportunidades* para la acción, constituido por restricciones de todo tipo: físicas, económicas, legales y psicológicas. Sin embargo, esto no representa su preocupación central, sí aquello conocido como el “dilema de la acción colectiva”. Es decir, una acción que produce resultados –bienes en última instancia– que sólo se obtienen a partir de la participación de un grupo de individuos cuya “preferencia” se orienta positivamente hacia esos bienes, pero negativamente en cuanto a la acción cooperativa a favor de éstos –la presencia del ya mencionado *free rider* de Olson daría cuenta de esto–.

Parafraseando a Tarrow (1997), establecido tal contexto nadie actuaría, entonces, en forma cooperativa y, sin embargo, esto ocurre reiteradamente. Existe

una *pieza* que permite, e incluso promueve, la cooperación entre los agentes, sean individuales o colectivos. Los estudios sobre acción colectiva apuntan a descubrirla: por un lado, tratando de explicar los orígenes de esa acción, sus influencias y motivos; por otro, sus resultados, la forma de expresarlos y cristalizarlos.

En palabras de Crespi (1997), y tomando como referencia los conceptos de acción y estructura, es a partir de Parsons que la teoría sociológica actual ha tratado de resolver el problema de la relación sujeto-estructura, pudiendo encontrar cierto *continuum* entre estos conceptos a partir de considerar una “posición intermedia entre las teorías *holísticas* que tendían a reducir la acción social a un puro reflejo de condicionamientos naturales y sociales (ambiente, herencia, estructuras económicas y sociales, etc.), y las que en cambio consideraban la acción como la expresión de intereses y motivaciones sociales” (Crespi, 1997:40. Énfasis en el original).⁴²

Por su parte, Giddens (1995) al sentar las bases de su teoría de la estructuración, especifica la “dualidad de la estructura”. Para el sociólogo inglés, una acción humana ocurre como un fluir continuo de la conducta. En sus palabras, “un fluir en el que el registro reflexivo que el individuo mantiene es fundamental para el control del cuerpo” (Giddens, 1995:75). Se podría pensar en el *efecto acordeón de una acción*.

La estructura se sitúa, aquí, como un diseño de relaciones o fenómenos sociales. Pero ambos conceptos no pueden comprenderse en un sentido escindido. Por el contrario, Giddens señala la condición de dualidad –no dualismo– de la estructura: no se trata de dos conjuntos que ocurren independientemente, no es “externa” al individuo, “no debe asimilar constreñimiento sino que, a la vez es constructiva y habilitante” (Giddens, 1995:65 y *passim*). Al decir de este autor, todas las relaciones humanas devienen a partir de esta dualidad en la que los factores que constriñen y los que habilitan se encuentran en una misma unidad: la acción. En otras palabras, la estructura se constituye a partir de las prácticas, éstas,

⁴² El dilema “acción-estructura” es, sin embargo, muy anterior a Parsons, tanto al de 1937, cuando hacía énfasis en una teoría *voluntarista* de la acción, como al de 1950, cuando el actor se diluía en la lógica del sistema, sellando los límites del estructural-funcionalismo. En este sentido, de Ípola (2004) señala que la tensión acción-estructura, en sus palabras acción-sistema, es constitutiva de la teoría sociológica moderna, desde Marx hasta Weber, pasando por Durkheim. No es, de hecho, una oposición sino una tensión que legitima operaciones de eterno retorno a estos clásicos de la Sociología para cualquier análisis de la actualidad.

a su vez, se renuevan de manera constante y resultan novedosas, reproduciéndola pero también, alterándola.

Al considerar la acción colectiva, aunque el sentido común indica que no pueden analizarse los procesos de acción social en general sin contextualizarlos, pero tampoco prescindiendo de las motivaciones y sentidos que los actores le imprimen en la práctica, algunos enfoques de tipo economicistas apuntan exclusivamente en el contexto objetivo de esa acción, y otros, por el contrario, hacen hincapié en el individuo como un ser totalmente racional y autónomo en sus actos, desde el *rational choice*.

El trabajo más relevante en esta línea es el ya clásico –y previamente referido– texto de Mancur Olson (1965). Partiendo de un enfoque neoclásico de la política, este autor tiene como supuesto que los individuos actúan –cooperan– racionalmente con el objetivo de maximizar recursos y utilidades. La lógica de la acción colectiva, en este sentido, indica que cualquier fenómeno puede entenderse como tal “por medio de la articulación entre sujetos que desean maximizar individualmente ciertos bienes y las condiciones dentro de las cuales el individuo decidirá si se une a la cooperación grupal para conseguir objetivos” (Acuña, 1997:37). Olson no niega la existencia de factores “extrarracionales o morales” que sustentan la acción colectiva, aunque no la explican en forma extendida, es decir, sólo pueden ser útiles de aprehender en organizaciones o grupos pequeños.

Muchas de las críticas a estos enfoques se sostienen a partir de considerar que aspectos más subjetivos son dejados de lados, siendo clave la función de la utilidad de los beneficios. Sin embargo, la postura de Acuña, al respecto, arroja alguna luz al dilema: “la explicación de la acción colectiva demanda un marco de análisis capaz de reconocer una racionalidad individual producida y actuando dentro de relaciones sociales específicas. Y la primera condición para poder alcanzarlo es reconocer la complejidad de la acción colectiva, lo que a su vez demanda el necesario abandono del mítico y místico cálculo maximizador individualista como *único* parámetro de racionalidad” (Acuña, idem:54. Cursiva en el original).⁴³

⁴³ Es sugerente mencionar, como lo hace Acuña, que estos trabajos no han sido demasiado tenidos en cuenta por la Ciencia Política en Argentina. Aunque en el último tiempo se encuentran análisis desde esta perspectiva con mayor frecuencia en un contexto en el que los “gerentes” de la política aparecen más alejados de la idea de “Bien común”. Véase Acuña, 1997:35 y *passim*.

Los últimos tratamientos teóricos, que se desarrollan en el siguiente punto, intentan ir más allá de estas dicotomías un tanto obsoletas para indagar con mayor profundidad tanto los contextos como la reflexividad existente en los ejercicios de acción colectiva. Al respecto, el anuncio de Derrida tomado por Crespi reviste importancia: “(...) cualquier acción es posible sólo a partir de una tradición que la precede, la acción no se presenta entonces sólo como *interacción*, repetición de un mismo significado, sino más bien siempre como una *alteración*, un *diferir* que, a través de traducciones y traslaciones, transforman el significado inicial, abriéndose a otras posibilidades” (Crespi, 1997:27. Cursiva en el original).⁴⁴

La idea de distinguir las alteraciones en las formas de acción colectiva –en el caso de esta investigación, al interior del sector lácteo– permite entonces analizar las transformaciones a este nivel, el de la acción colectiva, pero también, en cuanto a los efectos de ésta en la conformación de la agenda pública y en consecuencia, en las políticas públicas sectoriales así orientadas.

Finalmente, al tomar como referencia la literatura de los estudios sociales agrarios en particular, con referencias a acción colectiva y movimientos sociales, podrían señalarse tres perspectivas más o menos diferenciadas. En primer lugar, los estudios sobre asociativismo en el agro vinculados a la economía solidaria. En segundo lugar, los análisis sobre cooperativismo desde una perspectiva antropológica y, finalmente, las investigaciones sobre nuevos movimientos sociales en sentido amplio.

En cuanto a los primeros, éstos se vinculan con las líneas teóricas de la economía solidaria, es decir, a un tipo de organización económica que, sin ser anti-capitalista, tampoco anti-estatista, se plantea centrada en la reproducción del trabajo y no del capital en términos muy generales.

⁴⁴ Una mínima digresión: nótese, siglos mediante, el “parecido de familia” con la histórica, y en este sentido, fundacional, frase de Marx sobre esta ambivalencia en *El XVIII Brumario de Luis Bonaparte*: “Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen bajo su mismo arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmite el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos se disponen precisamente a revolucionarse y revolucionar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado, toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal” (Marx, 1995:9). Si bien estos aspectos corresponden a desarrollos de la Filosofía Política, se destacan en este trabajo por su relevancia. No en vano, es esta frase la que inspira la teoría de la estructuración de Giddens.

En este sentido, dicho tipo de economía no se instala como una alternativa paralela al capitalismo globalizado con ciertos nichos reproductivos, sino más bien, como un estilo y forma de vida que rescatan ciertas reglas morales que la sustentan, especialmente la solidaridad (Coraggio, 2002). Estos enfoques han trabajado especialmente los micro-emprendimientos asociativos, generados a partir de las políticas sociales vinculadas al sector durante los años noventa: Programa Social Agropecuario (PSA), Cambio Rural, Pro-Huerta, etc. Los referentes obligados son los trabajos de Tort *et al.* (2000 y 2004) y Carballo (2005).

En la segunda línea de análisis referida se destacan los textos de Renold (1995 y 2004) y de Lattuada y Renold (2006) quienes trabajan el problema del cooperativismo en distintos regímenes sociales de acumulación, como se habrá de referir con algún detalle en el capítulo III.

A mitad de ambas posturas, se ubican los trabajos sobre acción colectiva que realizan análisis novedosos y muy sugerentes en cuanto a la utilización de los enfoques ligados a la movilización de recursos y los movimientos sociales para comprenderlas y analizarlas.

Los estudios reunidos por Giarraca (2004 y 2005) analizan las estrategias que los sujetos del mundo rural ponen en práctica, sus *resistencias*, sus acciones colectivas, entendiendo que éstos son conceptos que permiten estudiar una amplia gama de “acciones sociales que no se generan en los dominios de la producción o de la vida cotidiana, sino que se despliegan en las arenas del espacio público” (Giarraca, 2004:25). Al disputar hegemonía, los sujetos construyen discursos, demandas y prácticas diferenciales. Si se consideran los enfoques de la movilización de recursos, pueden recuperarse los trabajos de Benencia (1994) sobre la construcción de poder en pequeños productores a partir del caso de la Unión de Pequeños Productores del Chaco y su mutación de una organización campesina local a un movimiento de alcance provincial y vinculado a otros de este tipo a nivel nacional.

Por último, los escritos de Lattuada (2001 y 2006) recuperan el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha desde la perspectiva de los nuevos movimientos sociales que, considera el autor, se materializan como opciones o alternativas ante la restricción de ciertos sujetos a la participación en la distribución de la riqueza y del poder en las sociedades actuales. En el siguiente

punto se destacarán los aportes desde estas miradas enfatizando en aquellos aspectos que cobran relevancia para esta investigación.

I.3.1. El enfoque de la movilización de recursos y la perspectiva de los movimientos sociales: dos alternativas para el estudio de la acción colectiva

Los trabajos académicos respecto de los procesos de acción colectiva del último tiempo pueden separarse a partir de estas dos grandes líneas de análisis: el enfoque de la movilización de recursos y la perspectiva de los movimientos sociales. En ambas es posible encontrar, en palabras de Iglesias (2008), una forma de analizar la dimensión política, los procesos de identificación y, por último, la organización en la acción colectiva. Algunos autores, sin embargo, intentan una aproximación entre ambas (Melucci, 1994).

Se ha mencionado ya que la compleja pregunta acerca de por qué se produce la acción colectiva o –lo que es lo mismo en palabras de Elster, por qué los agentes cooperan–, tiene respuestas diversas. Pero, como se refirió en forma precedente y siguiendo a Tarrow (1999), el problema no puede ser tan dificultoso si, visiblemente, la acción colectiva es constante y recurrente.

En su trabajo sobre la cuestión, Schuster (2005) indica que al considerarse obsoleta la conceptualización de la acción colectiva a partir del concepto de *clase*, aparecen los estudios sobre movimientos sociales. Estos movimientos se encontraban constituidos a partir de una problemática en particular. Los cambios ocurridos en el capitalismo y por tanto, en la sociedad industrial con él instaurada, han mudado también los problemas sociales y, por ende, las formas de organizarse socialmente a partir de ellos. En relación al pasaje clase-movimiento, Melucci (idem) menciona que fue precisamente ese “final de un ciclo” aquello que habilitó la visualización de distintos aspectos en los conflictos sociales que, escindidos, cobran autonomía en cuanto a sus campos, actores y formas de acción.

No obstante, la noción de movimiento se presenta como un tanto rígida en ciertos casos y para la variedad de acciones que promueve. Frente a esto, se introdujo el tema de la “protesta social” que, “no abarca la totalidad de la acción colectiva pero es un ejemplo de la complejidad de aquella” (Schuster, idem:46). Se sostiene que tal noción refiere a “los acontecimientos visibles de acción

pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda (en general con referencia directa o indirecta al Estado)” (Schuster y Pereyra, 2001).

Por su parte, al referirse a un movimiento social, en su consideración más actual, éste podría ser definido como “actores colectivos con bajo nivel de especificación de roles o jerarquización interna, alto grado de participación de las bases, fuerte integración simbólica con énfasis en la defensa de la identidad y de los estilos de vida y prioridad de valores sociales o culturales sobre las cuestiones económicas y distributivas en sus discursos” (Lattuada, 2006:53). Esta conceptualización es tributaria, en parte, de trabajos como los de Offe, para quien el ámbito de acción de los nuevos movimientos sociales será el de la “*política no institucionalizada*” (Offe, 1992:224. Cursiva en el original).

En síntesis, el término “protesta” alude entonces a cierta inmediatez o incluso fugacidad en la constitución, acción y resultados de la que los movimientos sociales carecen, al ser éstos más mediatos y constantes en cuanto a su constitución identitaria y acciones. Los autores (Schuster y Pereyra, idem) señalan ciertas dimensiones estratégicas para el análisis de la protesta social. La primera de ellas es la historia o matriz identitaria de aquélla. En segundo lugar, destacan las condiciones estructurales en las que se forma y adquiere visibilidad. Seguidamente, el tipo de demanda y el formato –desde donde puede analizarse una dimensión estética de la protesta– y, finalmente, la performatividad⁴⁵, en cuanto a los efectos que tales protestas provocan a nivel estratégico, institucional y propiamente performativos –respecto de instalar el tema en el debate público o en la agenda social–. Sin embargo, estas acciones esporádicas que se han denominado aquí “protestas” no necesariamente se consideran *un* tipo de acción colectiva.

En algunos casos, al carecer de una dimensión organizacional que les otorgue constancia estarían al margen del universo posible de acciones colectivas. En este sentido, un autor como Melucci entiende que una acción colectiva no resulta del efecto excluyente de las condiciones estructurales, tampoco del sistema de valores y creencias y sí de un sistema “multipolar” en donde intervienen fines,

⁴⁵ En el sentido del “poder hacer”. Para que exista performatividad en términos lingüísticos, es necesario que entre dos sujetos que dialogan haya pleno y recíproco reconocimiento de lo que cada uno puede hacer o actuar.

medios y ambiente. Por último, la forma organizacional de la acción es la manera en la que el actor colectivo obtiene unidad “aceptable y duradera”. La protesta es para Melucci un claro ejemplo de reduccionismo político en la medida que tiende a eliminar todas las dimensiones de la acción colectiva que no son reducibles a lo político. (Melucci, idem: 165 y *passim*).

Por otro lado, el análisis de Tarrow desde la movilización de recursos focaliza en la estructura de oportunidades políticas. La acción colectiva es aquí un *dato*, por tanto se analiza como tal y no como un proceso (en cuanto a los sentidos subjetivos presentes en sus orígenes). Esto provoca que el escenario de la acción se encuentre en el tapete centrando el análisis en su aspecto contencioso. Siguiendo a Iglesias (*Op. Cit.*) estos intentos de “politizar” la acción son muy productivos en tres momentos analíticos: 1) cuando se analizan políticas públicas que el Estado implementa, 2) al tomar el contexto político en donde se desarrolla la acción colectiva y, 3) cuando ésta se encuentra dirigida a interpelar a las autoridades estatales. Sin embargo, nada dicen estos enfoques para indagar respecto de “los modos que ha elaborado la sociedad para *pensar* la protesta” (Énfasis nuestro). En este sentido y, para Tarrow, la acción colectiva acontece al existir los recursos –materiales, humanos y, especialmente, de *oportunidad* política– para proceder.⁴⁶

I.4. Sobre el término concertación y su aplicación en el sector lácteo argentino

La utilización de estrategias de concertación social ha tenido gran vigencia en el diseño e implementación de políticas laborales. En Argentina se destacan estudios de importancia en ese sentido (Fernández, 1987; De Riz *et al.*; Thompson, 1993, entre muchos otros). Según la Real Academia Española, el término “concertación” se define como “acción o efecto de concertar”. A su vez,

⁴⁶ Es interesante mencionar que en la Introducción de su libro Tarrow indica, en una *operación de retorno*, que el primero que observó el vínculo entre el Estado y los movimientos sociales fue Tocqueville. Dirá el francés en su clásico *La Democracia en América* que, lo más natural para el Hombre, luego de obrar solo es “combinar sus esfuerzos con los semejantes y actuar por el bien común” (1996:209). Al existir el derecho de asociación y, en especial, de asociación política, independientemente de “comunidades, ciudades y condados” en el Estado democrático, la sociedad no es inmóvil y los movimientos del cuerpo social podrán ser “reglamentados y constituidos”.

“concertar” aparece con varias y similares acepciones: “componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa o cosas”, “ajustar, tratar el precio de algo”, “pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio”, etc. En sí mismo se trata de un término polisémico que para la literatura política, al menos en términos generales, se define⁴⁷ como un “instrumento político de formación y gestión del consenso” (De Riz *et al.* 1987:9).

Puede observarse que la noción de “pacto”, en el sentido contractualista, no le es ajena; tampoco la de negociación o gestión de los conflictos. Es importante, sin embargo, recordar que la concertación, como ejercicio político, no elimina el conflicto sino que en todo caso, lo regula (Campero Quiroga, 1993).

Como primera reflexión general, se puede agregar entonces que la concertación funciona como una herramienta que conduce a un grupo de actores a soluciones contractuales. Quiénes son esos actores y qué roles toman en el proceso de concertación, es el interrogante que sugieren estas disposiciones generales sobre la cuestión.

Existe un consenso tácito respecto de ciertos pre-requisitos para concertaciones exitosas: la existencia de actores que puedan representar al conjunto de ciudadanos –en cuanto forman parte de un colectivo o universo–, sindicatos o asociaciones de empresarios; un sistema de partidos “razonablemente estable” y por último, un gobierno que garantice reglas claras en el “juego” negociador (Campero Quiroga, *Op. Cit.*). Si se recuerda, estos requisitos son muy similares a la sociogénesis que desarrollan Giner y Pérez Yruela (1979 y 1985) referida al iniciar este capítulo.

La existencia de marcos institucionales –es decir, de reglas del juego– junto a la presencia y participación política de ciertos “actores” denominados asociaciones, organizaciones o corporaciones según el caso, son entonces elementos de peso, particularmente en las concertaciones sectoriales.⁴⁸

⁴⁷ En palabras de Grossi y Dos Santos (1987) el término “concertación” no refiere estrictamente a un concepto sino a una “práctica política”.

⁴⁸ Se mencionó también el sistema de partidos, aunque éste sea más relevante en los casos de concertación económico-social a la manera de grandes pactos sociales mencionados desde el macro-corporatismo y que exceden el objeto de estudio de esta Tesis. Es interesante sin embargo, mencionar, como lo hacen Giner y Pérez Yruela, que una corporización extrema podría dejar al parlamento al margen de los pactos sociales. En esta línea se inscribe la tesis de Korpi (1983) al indicar que el error de los estudios neocorporatistas habría sido subordinar el rol de los partidos políticos en las relaciones tripartitas. Además, este autor señala que estos estudios, especialmente los de Schmitter (1985 y 1992), perdieron de vista el modo en que el funcionamiento de las

En los años ochenta, tal participación recobró vida en el debate alrededor de la recuperación democrática. Aunque la discusión se instaló de manera diferente en cada país, la idea de la política a través de la lógica amigo-enemigo quedaba anulada promoviendo el diálogo y la construcción de consenso como variable indispensable para la gobernabilidad. En este sentido, la concertación se entendía como “un instrumento político cuyas cualidades permitirían, por un lado, profundizar regímenes democráticos estables y, por otro, generar formas colectivas y consensuadas para salir de la crisis económica” (Thompson, 1993:36).⁴⁹

Algunos autores, sin embargo, ponen en duda este supuesto. Acuña (1995), al explicar los modelos pluralistas de acción colectiva, indica que en los capitalismos democráticos las formas de gobierno se construyen a partir de la competencia electoral sobre la base del sistema de partidos. Los intereses que los gobiernos representan no son ya intereses de clases o grupos sociales determinados sino que se corresponden con los intereses generales de la ciudadanía en todo el territorio. Al entender el accionar de los grupos *cuasi* naturalmente, las posturas pluralistas suponen un doble reduccionismo: político e institucional.

En la argumentación de Acuña esto se justifica a partir de tres postulados teóricos centrales: asumir que en el capitalismo democrático no existen ‘privilegios’; creer que si los empresarios poseen intereses comunes necesariamente se constituirán como un grupo en defensa de tales y por último, que es posible explicar la dinámica de los intereses de los empresarios observando las variables político-institucionales de las organizaciones que los “corporizan” (Acuña, 1995:15 y *passim*).

La crítica central del autor a estos enfoques es el no reconocimiento de las “contradicciones estructurales de la determinación de intereses, ni tampoco privilegios en el acceso y determinación de políticas públicas por parte de un grupo social o clase” (Acuña, *idem*). En este sentido los empresarios capitalistas no necesariamente confluyen en acciones colectivas y, por tanto, en espacios de

instituciones se encuentra condicionado por la distribución de los recursos de poder de una sociedad (Korpi, 1983:13-16).

⁴⁹ No deja de ser sugerente el comentario de Calderón Gutiérrez (1987) respecto de que “muchos políticos y analistas hablan de la necesidad de la concertación social y política, pero nadie la realiza”.

concertación, en la medida que no lo necesitan al ser ellos quienes poseen el control de la inversión capitalista. Sin embargo esta tendencia se revertiría al considerar coyunturas económicamente complejas donde tal manejo de la inversión pudiera no resultar en beneficios e impulsaría a la acción colectiva y la participación de mecanismos –estatales– de compensación, por ejemplo.

En el sentido anterior, y por aquellos años, concertar significaba fijar la corresponsabilidad de las cuestiones a partir de la organización y ejecución de las políticas públicas. Esta corresponsabilidad se daba en dos direcciones, por un lado desde el Estado y, por otro, a partir la sociedad civil organizada. En estos años concertar era sinónimo de pactar y concertación de pacto social, esto en un contexto de revalorización del sistema de partidos, el pluralismo y la negociación (De Riz *et al.*, 1987).

La concertación aparecía como espacio vinculante de estos actores: el Estado y la sociedad civil funcionalmente organizada. Lógicamente, y para que exista concertación social en estos términos, se requiere un régimen democrático. Dos Santos (1987) indica que, en cuanto a los procesos de concertación, es preciso utilizar el término democratización y no de democracia directamente ya que éste último sólo refiere al régimen sin comprometer el contenido de políticas específicas. Para este autor, una serie de fenómenos recíprocos y complementarios se inscriben en el terreno de la concertación: producción de consensos, generación de solidaridades, movilización y reconstrucción de identidades sociales, ampliación del espacio público, etcétera.

En el caso del neocorporatismo, la concertación se despliega como un espacio complementario al sistema representativo en cuanto a la formación de políticas y por tanto es “más bien la ampliación del espacio de la política y no su negación” (Thompson, 1993:38).⁵⁰

⁵⁰ La tesis de Dos Santos sobre el neocorporatismo, sin embargo, es más crítica; la concertación social obedece a “[...] una estrategia del sector empresarial-propietario para privatizar decisiones que de otra manera quedarían en el ámbito público de la política” (Dos Santos, 1987:28). Esto podría aproximarse a las versiones de corporatismo clientelar o de presión que se plantean más adelante en este capítulo desde Atkinson y Coleman (1985 y 1989) y no tanto a la concertación en sentido estricto y también a los trabajos ya referidos de Acuña. Los trabajos de este último autor avanzan con gran lucidez respecto de la constitución de la burguesía como actor político y por lo que se ha podido comprender, toman similar postura crítica ante los enfoques neocorporatistas y la noción de schmitteriana (sic) de estos como alternativas a la intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad civil.

Uno de los elementos que dificultaba los procesos de concertación era la debilidad de las organizaciones de representación de intereses, como así también la representatividad de los acuerdos pactados. En este sentido puede citarse como ejemplo práctico el caso de España. Pérez Yruela y Giner (1988) plantean cómo la articulación de intereses a partir de los distintos grupos organizados ha sido discontinua en ese país durante el período 1975-1987. Esta discontinuidad aparece ligada, según O'Donnell (1975), por un lado, a los regímenes políticos manifiestos y, por otro, a los diversos modelos de “creación, desarrollo e integración” en los procesos de toma de decisión donde estos actores toman protagonismo. El caso de la agricultura al momento de la transición a la democracia en España es relevante: aparecieron un sinnúmero de organizaciones de profesionales agrarios que provocaron problemas organizativos dado que la dispersión “repercutió negativamente en la capacidad del sector de hacer valer sus intereses” (Pérez Yruela y Giner (1988:132).

Durante este período las organizaciones actuaron como interlocutoras, aunque no hubo ningún tipo de continuidad en los pactos y éstos quedaron dispuestos a modo simbólico exclusivamente⁵¹. Por otra parte, el sector agrario había perdido peso en la economía del país y las mesas negociadoras se limitaban a tratar sobre precios y cupos de producción. Ocurrió una clara falta de institucionalización de los mecanismos de concertación ante una diversidad de interlocutores sin reglas del juego claras. Inciden aquí dos cuestiones que los autores plantean como relevantes: los contextos estructurales en donde aparecen estos procesos de concertación, pero también, cuestiones políticas y de comportamiento en los actores que tendrán incidencia en los resultados: “la concertación, como expresión de prácticas corporatistas no responde a ciegos requisitos estructurales. Depende también de variables ideológicas y políticas relacionadas con la legitimidad y utilidad que los actores confieren entre los costos y beneficios que de ellas pueden obtener” (Giner y Pérez Yruela, 1979:142).

En este sentido, el análisis de los casos concretos contribuye a generar información sobre los procesos de concertación que muchas veces han sido

⁵¹ Si se recuerda lo presentado en la Introducción sobre la concertación en el sector lácteo en Argentina durante el gobierno de Alfonsín y tomando la referencia de Nun a una privatización de una política pública, el caso de España sería precisamente lo opuesto: las organizaciones sectoriales perdieron peso en las negociaciones.

colocados, al menos discursivamente, como una “panacea”. Por esta razón, y al decir de Korpi (1983, citado en Dos Santos, 1987), los resultados y límites de la institucionalización de la participación de las organizaciones sectoriales en el diseño de políticas públicas no son “decidibles o deductibles teóricamente sino que derivan de un complejo conjunto de factores, entre los cuales figuran el balance de poder que existe en sus organizaciones sectoriales, mediado por el contexto institucional y la orientación que prime en el gobierno como así también las condiciones concretas de desarrollo de la economía nacional” (Dos Santos, 1987:29).

En palabras de Fernández (1987), la concertación social aparece como producto de la “realimentación permanente del proceso de colaboración [...] de todos los actores sociales” (1987:233). Dicha colaboración incluye los recursos con los que cuenten sus protagonistas y su estructuración interna (en el caso de las organizaciones, por ejemplo) y que el Estado tome parte del proceso en su doble rol de “contrayente” y “garante” de los acuerdos a los que la política llega.

Aunque desde otra perspectiva, los trabajos de Martorelli, Pareja y Pérez (1987:295) también se acercan a estos postulados en cuanto a la interpretación de las instancias de concertación. Estos autores consideran que deben tenerse en cuenta aquellos factores que influyen en las convocatorias a dichas instancias y para esto señalan tres dimensiones: a) diagnósticos/mapas respecto de la información compartida sobre la convocatoria, b) alcances del espacio, en cuanto a criterios utilizados y áreas de acuerdo y por último, c) articulación de estas instancias con el sistema democrático representativo, es decir, cómo se resuelven los problemas a partir de los órganos estatales.

Cuadro 6: Usos del término concertación en regímenes democráticos

Grupos de atributos	Autores
consolidación democrática, articulación, consenso y resolución	Dos Santos, Thompson, Martorelli, Pareja y Pérez
movilización, identidades, realimentación y colaboración de los actores políticos	Giner y Pérez Yruela, Fernández, Dos Santos
co-responsabilidad Estado/ sociedad	Thompson, De Riz <i>et al.</i>

Como se observa en el cuadro anterior, no obstante los matices que introducen los distintos autores, la noción de concertación plantea puntos en común: por un lado, la presencia del Estado y de grupos o actores sociales organizados. Por otro, la articulación de ambos a partir de espacios de diálogos vinculantes que actúan como complemento de la legitimidad democrática sobre la que se elaboran las políticas públicas.

I.4.1. La concertación en los contextos de “pos” transición a la democracia

Las discusiones teóricas respecto de la “cuestión democrática” han sido muy fecundas en América Latina desde finales de los años setenta y hasta la actualidad. Aunque los contextos han variado, en algunos casos radicalmente, la preocupación por la sustentabilidad democrática sigue marcando el desarrollo intelectual de la región. A continuación, se mostrarán sucintamente los aspectos generales de la cuestión y aquello que es relevante en el uso y práctica de la concertación social.

En la década del cincuenta y ante el auge de la teoría del desarrollo, la modernización era “medida” o, si se quiere, alcanzada a través de ciertos indicadores: parámetros demográficos: tasa de natalidad, crecimiento vegetativo, entre otros, desarrollo de la industria, urbanización, modernización política, etcétera.

En este contexto –y tal como se mencionó unas páginas antes a partir del análisis de Lipset (1960)–, la democracia, como régimen político, sería un producto derivado de tal modernización que ocurriría casi indefectiblemente. La historia reciente les mostró a los teóricos del desarrollo, tal como indica O’Donnell (1972:18 y *passim*), que la modernización no terminó con procesos de democratización, sino al contrario, con autoritarismos de un nuevo tipo: los de corte “modernizante”, el autoritarismo burocrático con el que este autor caracteriza a este tipo de régimen. Dirá O’Donnell, “Los regímenes burocráticos son respuestas probables a las numerosas tensiones de la alta modernización” (O’Donnell, 1972:217).

Más tarde, el enfoque de la dependencia re-descubrió la idea de desarrollo a partir de la noción del capitalismo dependiente y por tanto, de la incapacidad de los países de América Latina para lograr un desarrollo autónomo basado en el “control nacional” de los medios de producción. En palabras de Iazzetta (2004), el enfoque de la dependencia “redefinía” al desarrollo, pero no como un desarrollo genuino, sino “asociado”. La democracia era, por entonces, una garantía apenas “formal” poco valorada por aquellos que creían que la superación de la dependencia era también la superación del capitalismo.

Finalmente, y ya promediando los años ochenta, apareció la cuestión de la democracia: transición, consolidación y desarrollo democráticos y, como menciona Nun (1993), ya casi treinta años después parecería que la modernización económica sólo es posible a partir de la democracia política. El problema, sin embargo, había variado: en los cincuenta, los sociólogos de la modernización –en Argentina especialmente Germani (1968)– tendían a explicar, como menciona Portantiero (2005), sociedades integradas o en procesos de integración pero, mucho ha transcurrido desde entonces y a fines del siglo XX y principios del XXI asistimos a un constante “proceso de desintegración, de bifurcación cuyos resultados no los sabemos (...)” (Portantiero, 2005:24)⁵².

En sus inicios, el problema fue la “transición” a la democracia, en algunos casos con procesos pactados con los regímenes autoritarios anteriores, en otros, salidas directas de procesos militares feroces, como el caso de Argentina. La transición, en palabras de Garretón, obedece al “paso de regímenes autoritarios modernos, especialmente militares, a fórmulas democráticas en las que están ausentes los modelos revolucionarios, pero donde hay algún tipo de ruptura, que no es de corte insurreccional, entre ambos regímenes” (Garretón, 1995a:4)⁵³. Se instalaba, desde entonces y –gratamente– para quedarse, una lógica de la política

⁵² Acerca de eso, menciona Portantiero que Argentina, pero también otros países de América Latina, “no es una nación de ciudadanos; en todo caso es una nación bicéfala en donde hay un mundo de los ciudadanos y otro mundo de los excluidos de ciudadanía, porque la ciudadanía no es sólo la ciudadanía política si no también es la ciudadanía civil, social, cultural, y estamos en una situación en la que la mitad de la población está excluida de alguna de esas formas de ciudadanía” (Portantiero, 2005:24). Esto es perfectamente complementario al ya clásico y lúcido trabajo de O'Donnell respecto de las “zonas marrones” en territorios donde la efectividad de la ley está irregularmente expandida (*Cfr.* O'Donnell, 1993:169 y *passim*).

⁵³ Garretón (1995b) entiende que existen tres tipos ideales de democratización: 1) de fundación democrática proveniente de las luchas contra las dictaduras oligárquicas o tradicionales, 2) de transición, como se expuso y 3) cuando sin existir un momento formal de cambio de régimen o de inauguración democrática, hay un proceso de extensión o profundización de la misma. Al respecto, véase también Schedler (2004).

que constituía al Otro como sujeto y no lo anulaba (Lechner, 1986). Una vez instalada la democracia como régimen político, resultó que tampoco bastaba para satisfacer las innumerables demandas que trascendían su oferta de soluciones posibles.

Había entonces que “consolidar” la joven democracia saldando las deudas pendientes con sus *ciudadanos*. Antes de avanzar, debe recordarse que, Estado y democracia son “construcciones históricas y sociales que reconocen trayectos y orígenes independientes y responden a lógicas y principios contrapuestos: en tanto el primero tiende a la centralización del poder, la segunda a su descentralización” (Iazzetta, 2007:21)⁵⁴. Sin embargo, y haciendo una analogía con lo dicho por Nun, no es posible pensar la democracia como régimen político sin considerar al Estado como “depósito” de aquella. Es que, para “sobrevivir”, la democracia *necesita* del Estado: “(...) la democracia necesita tanto de un Estado fuerte” pero también “(...) de una sociedad civil activa y vigilante que ejerza cotidianamente sus derechos” (Iazzetta, 2007:17).

La pregunta es ¿cuándo un Estado es *fuerte*? Se ha mencionado en este capítulo el desacierto de hablar de “más” o “menos” Estado en términos cuantitativos y de la necesidad de Estados “fuertes”. En palabras de O’Donnell (1993) suelen confundirse dos dimensiones: tamaño y peso del aparato estatal. Cuando se dice “El Estado es demasiado grande” no significa que su antónimo sea “pequeño”, sino “ágil”. En segundo lugar, la fortaleza o debilidad del Estado como un todo, esto es, los alcances de éste en el territorio.

Regresando a la cuestión democrática, luego de la “transición” vino la “consolidación”. La realidad manifestaba que las democracias reales eran “incompletas” (O’Donnell, 1996), es decir, no habrían logrado “consolidarse”. Para O’Donnell, estos términos pueden comprender tantas definiciones que “no son buena pareja” de allí que vale la pena interrogarse sobre los supuestos teóricos que sustentan el tema.

⁵⁴ Algo similar menciona Nun al decir que capitalismo y democracia no son términos excluyentemente complementarios: “el primero se sustenta en el derecho de propiedad y parte de una condición de desigualdad para reproducirla a escala ampliada; la segunda, en cambio, da prioridad a los derechos de ciudadanía para todos y reconoce a la libertad e igualdad como sus piedras angulares. Por eso, la dominación capitalista afronta una tensión inevitable cuando debe articularse como régimen político democrático y no logra hacerlo si no establece un *compromiso*” (Nun, 2001:49. Itálicas en el original).

Suele interpretarse consolidación como sinónimo de institucionalización, o incluso de poliarquías institucionalizadas. Es decir, donde las elecciones y otras libertades civiles y políticas se encuentran en funcionamiento y sin discontinuidades. Menciona el politólogo argentino, “la poliarquía se materializa en un paquete institucional: un conjunto de reglas e instituciones (muchas de ellas complejas) que está explícitamente formalizado en constituciones y legislaciones auxiliares” (O’Donnell, 1996:320). Esto lleva a pensar en las instituciones, es decir, las reglas del juego o mejor, “las reglas que realmente se observan”.

Aunque el viraje del tema en la actualidad lleva a discutir sobre la calidad de la democracia, el problema de la institucionalización abre un espacio en la literatura para problematizar el tema de la concertación. Schedler (2004) plantea que ambos momentos, el de transición y consolidación están marcados por situaciones de incertidumbre institucional y el problema es que los marcos institucionales no son los únicos que permiten garantizar cierta certidumbre en los procesos de democratización. En términos de North y Przeworski (1995 y 2003), las instituciones –siempre– importan. Según North, son éstas las que permiten la interacción proveyéndola, como se ha dicho, de reglas -más informales que formales- del juego. Tal resulta el ejemplo dado por Robert Axelrod⁵⁵ quien, indica North, muestra que “las normas sociales dictaban la elección, no las normas formales” (1995:59).

Es posible mencionar, sin introducirse demasiado en las críticas que suscitó, la visión de los llamados “institucionalistas normativos”, especialmente de March y Olsen, para quienes las instituciones –que se definen como “normas, reglamentaciones, supuestos y sobre todo, rutinas” (Peters 2003:50)– poseen la “lógica de lo adecuado” y, por tanto, la formalizan a partir de los individuos. Esta mirada sobre las instituciones cobra verdadera importancia para esta investigación ya que permite introducir el supuesto de que, en palabras de Nun (1993), “ningún conjunto de reglas alcanza para definir socialmente las prácticas concretas”.

De allí que para explorar las experiencias de concertación en el sector lácteo, es preciso abordar no solamente los marcos que reglamentaron esas

⁵⁵ El ejemplo refiere a la influencia de una norma “socialmente aceptada”: “La víspera por la noche del día en que iba a sostener un duelo con Aaron Burr, Alexander Hamilton se sentó a escribir todas las razones de por qué no debía aceptar ese reto; una fundamental, por supuesto, era que corría el riesgo de morir. Sin embargo (...) consideró que su influencia y eficacia en el terreno público se verían severamente disminuidas por tal decisión porque el duelo era el modo socialmente aceptado de arreglar disputas entre caballeros” (Citado en North, *Op. Cit.*).

experiencias, sino también las características de los actores participantes –que en muchos casos no pueden interpretarse como grupos de presión corporatistas–, sus relaciones intra e inter sectoriales y los contextos de formación de las agendas donde se sostienen estas normas o reglas “extra” institucionales que hacen a la dinámica de los procesos en cuestión.

I.5. La construcción de agenda y los enfoques neocorporatistas. Una combinación posible para pensar políticas públicas sectoriales

Al considerar los dos últimos apartados, es posible observar la relevancia de los actores no estatales, en este caso aquellos que han sido denominados –al menos hasta aquí– organizaciones, entidades o asociaciones de manera indistinta. en los procesos de construcción de política pública concertada.

Ahora bien, ese papel también será determinante en términos de cómo las demandas son interpretadas por el Estado, es decir, cómo se constituyen en “cuestiones” socialmente problematizadas, lo que conlleva al planteo en torno del al problema del ingreso en la agenda.

Cobb y Elder (1971), autores ya clásicos en lo que atañe a la perspectiva de la construcción de agenda (*agenda-building perspective*), plantean que los contextos de formación de problemas son críticos para la construcción democrática, aunque muchas veces han sido desestimados.

Tomando a Edelman (1991), esa construcción depende de innumerables variables, entre ellas los medios de comunicación, las historias de vida de los observadores, las situaciones socio-económicas circundantes, etc. Por ejemplo, la pobreza, el desempleo y la discriminación contra las minorías y las mujeres – menciona este autor– son problemas constituidos y, en cierta forma, *naturales*, pero no lo eran durante buena parte de la historia humana. Los problemas, “constituyen a las personas como sujetos con tipos particulares de aspiraciones, auto-conceptos y miedos, y originan creencias sobre la importancia relativa de acontecimientos y objetos” (Edelman, 1991:20).

Lógicamente, el problema de un grupo o de algunos, suele ser un beneficio para otros. Volviendo al ejemplo anterior, para los empleadores, el desempleo y la pobreza suponen costos laborales más reducidos y una fuerza de

trabajo “dócil”, por lo tanto, resultan un beneficio. Las “razones” en la construcción de los problemas son muy diversas, a la manera de los ya referidos argumentos causales de Stone (*Op. Cit.*) puesto que, en definitiva, “evocar el origen de un problema es atribuir culpas y elogios” (Edelman, *Op. Cit.*:25) que pueden originarse en una infinidad de lugares.

Como se argumentó al principio, Cobb y Elder (1971 y 1993) invitan a pensar los momentos pre-políticos y pre-decisionarios en cuanto a la construcción de agenda. En este sentido plantean dos interrogantes: ¿cómo se construye la agenda? precisamente en relación a los tipos institucional y sistémica referidos y ¿quiénes participan en el proceso de esa construcción? Desde esta mirada, los líderes políticos partidarios serán una parte importante de esa construcción, aunque la valoración del ambiente social (*environing social processs*) o, podría decirse, del marco de formación de problemas, también contribuirá a las decisiones de políticas públicas. Esto es así en las democracias pluralistas en las cuales se consideran tres cuestiones centrales: los requisitos de las reglas del juego en democracia, la naturaleza de la participación de los actores y la perspectiva del cambio social. La competencia de distintos actores puede funcionar como un sistema de “*social checks and balances*” y además, sintetizar demandas para que éstas no se superpongan.

Lo anterior indicaría que dado un ambiente social y –se agrega– político, valorado como democrático, la competencia de los actores en ciertas cuestiones que se tratan provoca un balance y control social que tendrá efectos sobre las acciones que se establezcan como soluciones posibles.

Según Cobb y Elder, la incidencia de estos aspectos en los procesos de construcción de agenda permitirá reconocer *qué* tipos de resultados ocurren en términos de políticas: “La perspectiva de construcción de agenda, sin embargo, nos *alerta respecto del ambiente social* en donde el proceso ocurre, se toman las decisiones y el *tipo de producto de políticas que se constituirá*” (Cobb y Elder, 1971:911. Traducción propia. Énfasis nuestro).

El acceso en la agenda supone –en palabras de McCarthy, Smith y Mayer (1999)– convencer al público en general, no ya sectorial, de que algunas cuestiones requieren tratamiento. De allí que, cuando existe una variación de los temas a tratar, existe también una “oportunidad política” de crear nuevas cuestiones.

Esta perspectiva deriva en una relación de interdependencia que incide en la vitalidad de los procesos de gobierno (Cobb y Elder, *idem*). Sin embargo, y como se adelantó, O'Donnell (1972) discutiendo con la teoría del desarrollo, indica que una sociedad más pluralista no necesariamente está acompañada de instituciones democráticas, ya que pluralización y democracia no son, de hecho, la misma cosa. Con “pluralización se refiere a los números de, y a las interrelaciones entre, actores políticos dentro de un contexto nacional, en tanto democracia política es UNA posible expresión institucional de un conjunto de factores” (O'Donnell, 1972:21. Mayúsculas en el original).

La referencia de O'Donnell sugiere que más allá del pluralismo, la existencia de mecanismos institucionales de concertación y, como resultado de su accionar, políticas concertadas, son signos de Estados democráticos. Ahora bien, la forma en que las cuestiones entran en agenda, también pone de manifiesto los temas de la pluralización y democratización en la medida que muestra cómo varios actores de la sociedad civil accionan como agentes colectivos a la hora de convertir una cuestión en relevante y, a su vez, son –más o menos, según el caso– protagonistas de los procesos de negociación y, en última instancia, de las “soluciones” concertadas que se produzcan. Sin embargo, como la construcción de política pública es dinámica, la implementación de estas decisiones también dependerá de la incidencia de quiénes participaron –y cómo– en la construcción de la agenda.

I.5.1. Primera aproximación al caso de análisis en clave neocorporatista

En el caso del sector lácteo, considerado el referente empírico sectorial de esta Tesis, este proceso que se ha descrito en abstracto adquiere un carácter en apariencia dinámico en la medida en que aparecen en la *arena* política múltiples asociaciones de productores, industriales, trabajadores, consumidores, etc. Atendiendo a distintas coyunturas, tales actores han contribuido al ingreso en agenda de la cuestión y han participado, aunque no equitativamente, en las negociaciones con los organismos estatales involucrados: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación –en adelante SAGPyA–, Secretaría

de Comercio Interior, etc., generando intentos de meso-corporatismo anclados en la problemática sectorial.

Dado este escenario, se sostiene que existe una compleja relación por la que los intereses particulares se generalizan y logran, a través de ciertas estrategias, el ingreso en la agenda institucional. Este esquema se aproxima a la propuesta analítica de Atkinson y Coleman (1985) donde la *policy network*, es decir, la red de construcción de la política, supone identificar relaciones entre el Estado y los intereses organizados del sector privado⁵⁶. Este trabajo analiza el concepto de “corporatismo” (*corporatism*) desde dos lugares: como modo de organización de intereses comunes y como medio de generar e implementar una política pública (*a means for making and implementing a public policy*). Esta última forma de análisis es especialmente relevante para esta investigación en la medida de que permite mostrar la importancia de arreglos meso-corporatistas en distintos sectores de la economía, contribuyendo, de esta forma, a la elaboración de política pública sectorial.

Estos autores trabajan la precedentemente referida capacidad del Estado como factor de gran relevancia en el análisis –a partir de sus diferentes agencias de intervención– y la movilización sectorial como elementos constitutivos de los acuerdos neocorporatistas a este nivel. Es importante que el Estado –a partir de la representación estatal en las agencias que participan de las negociaciones– posea autonomía, evitando su cooptación por el sector privado (como ha ocurrido en buena parte de los intentos de concertación en la lechería argentina, aspectos sobre los cuales se profundizará en los próximos capítulos). Si esto ocurre, se producirá una relación de dependencia total y los acuerdos en cuestión no serán demasiado exitosos, al menos en el mediano y largo plazo.

Cuando el Estado no actúa más que como un árbitro, como una “correa de transmisión”⁵⁷ de las demandas corporativas, el resultado será una regulación absolutamente privada, casi identificable con un tipo de intervención que, en

⁵⁶ Los autores utilizan este término “red de políticas” para mostrar relaciones entre el Estado y las organizaciones de interés del sector privado. Para distinguir diferentes redes, deberá tenerse en cuenta la estructura de las organizaciones con cada grupo y el rol que se espera que jueguen en el proceso de la política pública. En palabras de Subirats, este concepto de “red” o “entramado” que afecta y resulta afectado por la política es contradictorio para una tradición ingenuamente administrativista que tiende unificar bajo grandes organizaciones “uniformes y jerárquicas” todas las funciones públicas. Sin embargo, “la realidad no acostumbra a admitir simplificaciones del tipo un actor, un objetivo” (Subirats, 1989:119).

⁵⁷ La expresión es de Nun (1991).

palabras de Cawson (1985) se basa en el mercado y opera, necesariamente, eliminando restricciones a su funcionamiento (citado en Nun, 1991:23).

Para el análisis de Atkinson y Coleman, la contraparte de esta autonomía es que la estructura de representación sectorial se encuentre altamente movilizada (*highly mobilized*). Indicadores de ello son: a) la existencia de diferentes asociaciones con monopolio en la representación para los distintos espacios sectoriales: productos, servicios, territorios; b) la existencia de una organización que exprese los intereses generales del sector y c) estas organizaciones deben tener una alta densidad y capacidad en el sostén de sus asociados junto a cierta estabilidad en la participación de las negociaciones. Habría entonces tres niveles de representación. Uno por producto –en las diferentes fases del complejo–, otro por territorio –regiones o cuencas productivas– y uno general, que articula y sintetiza los dos anteriores en una entidad *supra* de alcance nacional.

En base a lo precedente, los citados autores desarrollan tres tipos de redes de políticas: *pressure pluralism*, *clientele pluralism* y *corporatism*. Esta última, es decir, el “corporatismo” en su forma más pura, es la más exitosa en cuanto a la política industrial⁵⁸. En términos generales, existen ciertos requisitos para su funcionamiento: ocurre en sectores con una alta demanda en cuanto a la política industrial; la burocracia estatal participante se encuentra centralizada y es autónoma y, por último, las entidades políticas del sector privado organizadas funcionalmente contribuyen al desarrollo e implementación de políticas.

A partir de la combinación de estas variables, Atkinson y Coleman construyen una grilla para indicar cómo es posible distinguir distintos tipos de redes de políticas. Lógicamente, se trata de tipos ideales que, nuevamente, no operan exactamente en la realidad pero que, a los fines del análisis, se erigen en

⁵⁸ Es importante volver a enfatizar que estos trabajos se inscriben en lo que se ha llamado meso-corporatismo, en el sentido de que los estudios desarrollan casos sectoriales. Las referencias de Atkinson y Coleman para estas redes pertenecen a la industria farmacéutica y láctea de Canadá y son centrales en esta línea de estudio. Parafraseando a Lehmbruch (1984), el corporativismo [se recuerda que la traducción castellana utiliza este término] es un fenómeno o conjunto de fenómenos sumamente complejo, del cual, distintas dimensiones son analizadas por conceptualizaciones diferentes. De allí que es posible, en el caso que se trabaja en esta Tesis, tomar la línea de este enfoque que se desarrolla en el nivel meso. Este último autor también señala, que uno de los aspectos “intrigantes de la investigación empírica sobre el corporativismo” es la preponderancia de los estudios de casos nacionales planteando la necesidad de avanzar en el área comparada. Para finalizar esta nota aclaratoria, se menciona además que, en el momento de auge del enfoque neocorporatista –en los años setenta–, éste se desarrolló en contextos nacionales de discusión que permanecieron “independientes unos de otros”. Al respecto, véase Lehmbruch (*Op. Cit.*:16 y *passim*).

un importante instrumento heurístico. Por esta razón, además, ocurrirán ambigüedades en cuanto a las características que diferencian a los sectores en las coyunturas de análisis concretas. A continuación se presenta la mencionada grilla.

Cuadro 7: Redes de Políticas Públicas

Variables	Pluralismo de presión (<i>Pressure pluralism</i>)	Pluralismo clientelar (<i>Clientele-Sponsored-Pluralism</i>)	Corporatismo (<i>Corporatism</i>)
Centralización de la burocracia estatal	Débil	Débil	Fuerte
Centralización sectorial en la organización de intereses	Débil	Débil	Fuerte
Autonomía de la burocracia estatal	Fuerte	Débil	Fuerte

Fuente: Atkinson y Coleman (1985. Traducción propia).

En los trabajos citados, se advierte que hay quienes homologan “corporatismo” (*corporatism*) a lo que en la grilla se denominan pluralismo clientelar (*clientele pluralism*). Este es el caso de Alain Cawson, otro importante referente de la temática, quien define el corporatismo como “un proceso sociopolítico por el cual organizaciones que poseen el monopolio de la representación de intereses funcionales se involucran, en un intercambio político, con las agencias estatales sobre los productos de la política pública, los cuales suponen a esas organizaciones en un rol que combina representación de interés e

implementación de políticas a través de una delegación auto-aceptada” (Atkinson y Coleman, idem:56. Traducción propia).⁵⁹

Este análisis cuestiona a Cawson la fusión de las funciones de representación e implementación a manos de los distintos grupos exclusivamente en su definición “única” de corporatismo. Se argumenta, en cambio, que tales funciones pueden darse en diferentes “versiones”: *pressure pluralism*, *clientele pluralism* y *corporatism* como pudo observarse en el cuadro anterior.

Concretamente, estas versiones son *tipos* puros de redes de políticas que denotan relaciones entre el Estado y los intereses organizados de un sector. En cada caso, el balance de poder entre grupos sociales y entre éstos y el Estado tendrá diferentes consecuencias. Para Atkinson y Coleman (1985 y 1989) el *corporatism* será el más exitoso siempre considerando los pre-requisitos que se han mencionado en relación a las capacidades estatales y la organización sectorial. En el caso de las redes de *pressure pluralism*, las organizaciones poseen una alta diferenciación, los distintos grupos actúan en forma independiente fallando así su integración en el sistema de representación de dichas organizaciones. Además, éstas últimas se hallan más próximas a líderes políticos que a funcionarios especializados en la construcción del diálogo.

Por su parte, el *clientele pluralism*⁶⁰ supone el mismo patrón de organización, pero, aquí, los grupos participan en los procesos reales de formación de política, aún cuando el Estado a partir de sus agencias especializadas tiene una débil presencia. Por último, en el caso del *corporatism*, la diferencia central radica en la pluralidad de intereses que están representados en la red y que a partir de ésta pueden mediar y contener el conflicto de manera conjunta con las agencias estatales que participan activamente de la negociación, es decir, tanto en el plano organizacional como en el estatal las estructuras en juego son estables, centralizadas y activas.

Lo anterior tiene como supuesto de base que es posible, precisamente a partir de la idea de “redes”, el consenso basado en la negociación entre los grupos de representación constituidos sectorialmente y el Estado (Atkinson y Coleman, 1985: 26). Esto permite ver al meso-corporatismo o corporatismo sectorial como

⁵⁹ La noción de intercambio político es similar aquí a la utilizada por Pizzorno (1992) ya referida en una nota aclaratoria precedente.

⁶⁰ También utilizan el término de Lowi (1979) “*sponsored pluralism*” o de LaPalombara (1964), “*parentela pluralism*”.

un lugar dispuesto para la obtención de beneficios (en el sentido de Edelman, *Op. Cit.*).

El éxito de éste dependerá de aquellas dos variables centrales: capacidades estatales y organización sectorial. En cuanto a la primera, tres aspectos de la estructura institucional son definitorios: a) el grado de control extranjero en el sector, b) la existencia de una alta competencia internacional sin intervención alguna del Estado y c) el grado de concentración del sector en cuanto a sus organizaciones. La presencia de un sistema de organizaciones estable deviene entonces, un factor necesario para la red corporatista, aunque no suficiente. Igualmente importante es la capacidad del Estado que según Atkinson y Coleman posee tres condiciones: a) los funcionarios especializados tienen una concepción definida de su rol, b) dichos funcionarios administran un cuerpo de leyes y regulaciones (marco normativo o regulatorio) que delimita las fronteras o límites entre ellos y el sector y, por último, c) las agencias estatales involucradas deben poseer autonomía para generar su propia información independientemente de las organizaciones sectoriales en juego.

Es sugerente mencionar, con relación a esta perspectiva de análisis, el trabajo de Lattuada (1990) en cuanto a la relación de los empresarios –en referencia al sector industrial en su conjunto– y el Estado frente a la incidencia de éstos –como grupos funcionales– en la elaboración de política pública. Durante la administración de Alfonsín, por ejemplo, el conocido Plan Austral (1985-86) se elaboró autónomamente por funcionarios y técnicos del gobierno. En este caso, el apoyo empresarial fue a partir de las expresiones de los “capitanes de industria” constituidos como actores de peso en el diálogo con el gobierno.

Por su parte, el Plan Primavera (1988) fue el resultado de la negociación de ciertos funcionarios del Ministerio de Economía y la Unión Industrial Argentina (UIA), e incluso intervino el Presidente de la Nación. Luego de la negociación, la UIA participó de un Comité de seguimiento de precios. Finalmente, ya con la primera gestión –justicialista– de Carlos Menem, y como su nombre lo indica, el Plan Bunge y Born, fue directamente elaborado por miembros de este grupo económico en el que se delegó la política económica en ese momento.

El resultado de estas experiencias le permite concluir al autor que, “la relación entre los intereses industriales y el Estado ha demostrado un proceso de

pérdida progresiva de autonomía en la burocracia estatal y política hasta una virtual colonización del aparato estatal por determinados segmentos de los intereses industriales. Estos adquirieron una responsabilidad explícita ya no sólo en la política sectorial, sino en la conducción de la economía del país” (Lattuada, 1990:48. Énfasis nuestro) escenario que, como quedará más claro al avanzar en la investigación, comparte algunas características con la concertación del sector lácteo.

Tomando en consideración lo antes expuesto, en esta investigación se sostiene que el marco de análisis de la construcción de agenda plantea puntos de contacto e incluso de complementación con esta línea⁶¹ de la teoría neocorporatista que pueden observarse, por un lado en la visión del Estado que ambas promueven -a partir de su interpretación como un espacio necesario para la negociación colectiva-; por otra parte, las implicancias de la participación de distintos actores –estatales y no estatales– en la generación de políticas públicas, especialmente en los contextos de ingreso en agenda de aquellas problemáticas que han sido socialmente problematizadas lo cual aparece con gran peso a la hora de evaluar soluciones concertadas.

1.5.2. Política láctea argentina y concertaciones sectoriales inconclusas

Para concluir este capítulo es conveniente mostrar algunas primeras reflexiones a partir de los antecedentes del caso. Como es sabido, la lechería es una actividad con fuerte peso en el sector agropecuario en Argentina. Según datos de SAGPyA, el país mantiene la posición 15° dentro del ranking mundial de producción de leche, donde participa con 1.9% del total. Junto con Brasil y Australia ha sido uno de los países que más ha crecido en el último tiempo.

Según datos oficiales dentro del rubro Alimentos y Bebidas, la producción de leche ocupa el cuarto lugar. Se registran, para 2007, 848 empresas lácteas con 30.000 personas empleadas y los volúmenes de leche fluida producidos son de alrededor de 1.595 millones de litros (1.750 millones de litros en origen). Los

⁶¹ Nótese –nuevamente– que siempre se refiere a la construcción de redes de políticas y no a la de grandes pactos sociales que llevaría a un marco de análisis vinculado al macrocorporatismo, donde deberán tenerse en cuenta otras variables: el sistema de partidos, por ejemplo.

productos lácteos son un componente importante en la dieta de los argentinos, comparable al consumo de los países desarrollados. Para el año 1999 el consumo real se ubicó en un récord de 230.9 lts/hab. pero luego de la crisis de 2001 se redujo a 183.6 lts/hab/año para ubicarse en 2007 en forma estimativa a 195.5 lts/hab/año (Obschatko *et al.* 2007:191).

Por otro lado y consecuentemente, es ésta una producción que impacta sensiblemente sobre el poder adquisitivo de los salarios: los bienes de esta industria –bienes salario– representan una considerable porción de la canasta básica de alimentos consumidos por los hogares del país siendo su demanda, por lo general, inelástica a las oscilaciones de sus precios con algunas excepciones.

Según los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002, se registraron para el total del país 15.662 explotaciones tamberas⁶² con un total de 3.571.299 cabezas de ganado.

Introduciendo un breve relato de los contextos productivos en el período de análisis de esta investigación, es menester mencionar que en los años ochenta, el congelamiento de los precios y las modificaciones que siguieron contribuyeron a la estabilidad en los precios pagados al productor⁶³. Se incorpora un sistema por el cual se “premia” económicamente la producción de leche durante los “meses deficitarios”, modificando el ciclo anual de producción.

La regulación vigente desde 1985 establecía precio base y excedente. El primero se constituye a partir de la producción de leche en los meses de invierno (de abril a septiembre). El precio excedente, por su parte, se establece para el resto del año; éste tiene en cuenta los precios sugeridos por la industria para los productos del mercado interno, siempre considerando que se trata de un bien salario, con una demanda bastante inflexible.

En términos de estructura socio-productiva, es pertinente destacar que, por aquellos años, la mayoría de los tambos eran más bien familiares, con baja

⁶² La cifra abarca las categorías tambos, tambo y agricultura y tambo y forrajeras.

⁶³ Al considerar las instancias de concertación, es importante destacar que, si bien se ha tomado como antecedente inmediato las décadas del setenta y ochenta, hubo algunos otros proyectos trancos de menor envergadura. Como destaca Nun (1991:77) en los años cuarenta, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) y La Unión General de Tamberos habían entregado al ministro de Economía un anteproyecto de Ley de Lechería que en la lógica del intervencionismo estatal planteaba la creación de una Junta Nacional de Lechería. Por su parte, en 1958 se constituyó una Dirección General de Lechería que fue perdiendo jerarquía progresivamente. Lo cierto es que la experiencia más acabada de un marco –concertado– para regular la actividad láctea ocurre en los años ochenta durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín.

rentabilidad, una orientación productiva en general mixta y con la mayor parte de la tierra de la explotación en propiedad. Frente a esto, cinco usinas de envergadura, especialmente dos de ellas –SanCor y Mastellone Hnos.– procesaban el 80% de la materia prima total.

Sobre el escenario de los años ochenta reflexiona Nun a partir de algunos de los pre-requisitos del meso-corporatismo –ya mencionados– que caracterizaron a los instrumentos de concertación por entonces. El autor refiere al extenso número de organizaciones sectoriales –de productores y usinas– y el obstáculo que tal dispersión significó para lograr consensos posibles de sostener en el mediano y largo plazo.

La pluralidad de organizaciones que representaban las diferentes instancias sectoriales limitó la potencialidad de los acuerdos. Para ese entonces, en Argentina, existían nueve entidades distintas en el nivel primario, es decir, de los productores tamberos. Pero, la característica más cuestionable de los acuerdos aquí experimentados es aquélla a la que Atkinson y Coleman daban mayor importancia: la autonomía de las agencias estatales. Esto supondría la interpretación clara del rol que juegan en la negociación, la existencia de una normativa que limite sus atribuciones y las del sector privado y, además, que estas agencias cuenten con organismos de información técnica durante su accionar (Nun, 1991). En esto último se reflejan las limitaciones de lo que terminó siendo, en palabras de este autor, una “privatización de la política pública”.

Por otra parte, a mediados de la década del noventa y según datos de Lattuada y Binolfi (2004), las asociaciones representativas de productores tamberos se duplican y hasta triplican entre 1999-2004 llegando a ser más de una veintena. También crecen en número las agencias estatales que intervienen en las discusiones con el sector, creándose a principios de esta década instrumentos para una política lechera tales como el Programa Nacional de Política Lechera en 2003, que aún se encuentra vigente y por el que se han generado algunas instancias “novedosas” de concertación: las Mesas de Lechería por ejemplo, en este caso en el plano estatal.

Es sugerente que durante todo el período de análisis de esta investigación los actores excluidos de las discusiones se mantienen con pocas variaciones: consumidores, asalariados, agentes de distribución/ comercialización y más

recientemente, la “Gran Distribución” (GD) como podrá observarse en detalle más adelante.

Estas debilidades, muchas de ellas invariables en el tiempo, inciden en la potencial resolución de estos conflictos, esto es, en las respuestas concertadas que, aunque no exitosas, intentaron contribuir positivamente a la problemática del sector en cuestión.

Ahora bien, y en base a lo dicho hasta aquí, en esta Tesis se sostiene que la forma en que dicha cuestión ingresa en la agenda pública acciona como un limitante más en el fracaso de estas soluciones concertadas tan exitosas en otros países –más allá de los condicionantes estructurales que rodean la lechería en Argentina– en la medida que favorecen un ingreso *de emergencia* contribuyendo a su fracaso.

La problemática láctea aparece en la agenda de gobierno sólo en momentos de crisis o emergencia, los que ocurren en principio por problemas de precios o rentabilidad y, muy en segundo plano, por otros condicionantes (deficiencias tecnológicas, sequía, inviernos prolongados, etc.); todos estos factores actúan como variables formadoras de los problemas de agenda, siendo, a su vez, puestas en el tapete ante una oportunidad política en el sentido al que se ha referido y que pueden identificarse como sigue:

Cuadro 8:

Ingreso en agenda – Variables formadoras de problemas

Nivel de contingencias sectoriales	Nivel de contingencias políticas
1- oscilaciones de precios fuertes	1- inexistencia de mecanismos
2- baja rentabilidad relativa	institucionales permanentes de diálogo
3- relación productor/ industria	estatales (marcos regulatorios débiles)
4- difícil acceso a tecnología	2- ausencia de agencias estatales
5- estructura productiva deficiente	autónomas
6- condición de bien salario	3- debilidad de acción de los
7- pluralidad de organizaciones	funcionarios y relación directa con el
sectoriales	sector privado
8- ausencia de algunos actores centrales:	4- insuficiente información sectorial
consumidores/ GD	precisa a nivel estatal

En este sentido, la forma *contingente* o de *emergencia* en la que esta problemática ingresa en la agenda pública puede interpretarse, junto a las variables mencionadas por Atkinson y Coleman (1988 y 1989), como una posibilidad explicativa para los procesos de concertación sectorial trancos.

El análisis de Stone (1989) recordaba tres formas de revisar la literatura sobre construcción de agenda pública. En primer lugar, destaca el rol de las identidades en los actores involucrados. Luego, refiere a la naturaleza de los problemas y, finalmente, a los aspectos simbólicos introducidos en la construcción de aquellos.

La primera de ellas enfatiza en las identidades constituidas de los actores políticos (líderes, grupos de interés, profesionales, burócratas).

Respecto de eso, esta línea de análisis presta especial atención a las actitudes, recursos y oportunidades de estos actores en la formulación de los problemas de políticas. Una segunda perspectiva centra su atención en el tipo de problemas, o más bien, la naturaleza de los mismos. Por último, siguiendo a Edelman, un tercer enfoque partiría del análisis del lenguaje y de los símbolos involucrados en la definición de los problemas y en su ingreso en la agenda. Stone, desde el análisis de las distintas causalidades que ya han sido mencionadas, plantea cómo los actores políticos utilizan sus historias narrativas y dispositivos simbólicos para manipular las características de los problemas –cuestiones en términos de agenda pública–, esto es, para crearlos o mejor, construirlos.

Esta autora realiza una cierta síntesis de los tres enfoques planteando una mirada compleja y multivariable sobre la construcción de problemas de agenda mostrando la importancia de los comportamientos de actores involucrados/ tipo de problemas y construcción simbólica de los mismos consolidada esa integración. Cobb y Elder (1993) indican que, al construirse socialmente, quiénes participan en esa construcción pueden representar “un factor muy importante y hasta decisivo” (Cobb y Elder, 1993:83).

Con la noción de *emergencia* se intenta mostrar el sinnúmero de variables que intervienen en la construcción de la cuestión (*issue*) de agenda que puede interpretarse a partir de los diferentes argumentos causales, como se mencionó anteriormente con el citado trabajo de Stone. En el caso del sector lácteo, el problema más relevante y, a su vez, el punto de inflexión para la instalación de una agenda sectorial es, como podrá verse en el desarrollo de la Tesis, en

principio, económico: las oscilaciones en los precios. Sin embargo, otras situaciones, aquí denominadas *contingencias*, conviven en esa construcción del problema e inciden, según se sostiene en las hipótesis de la investigación, en las soluciones propuestas.

Es posible pensar, entonces, que las experiencias inconclusas de concertación sectorial, en este caso en el sector lácteo, pueden analizarse desde estos dos enfoques presentados en este capítulo: la perspectiva de construcción de agenda y los enfoques neocorporatistas.

Dichas contingencias se hacen visibles en términos empíricos en algunos indicadores del sector y en la relación intra-sectorial y con el Estado en las diferentes coyunturas cuyo análisis es el objeto de esta Tesis. Todo lo aquí referido en términos teóricos se explicita y desarrolla en los capítulos II y III que retoman, respectivamente, las características centrales del sector y aquellas de las organizaciones que lo representan

CAPÍTULO II. El sector lácteo en Argentina (1983-2008)

La leche fluida es considerada un alimento de primera necesidad. Ésta y algunos de sus derivados (yogur, ciertos tipos de quesos, manteca) son elementos insustituibles de las canastas familiares tipo. Se trata, entonces, de un bien salario cuya demanda es inelástica, muchas veces independiente del poder adquisitivo de los estratos que lo consumen.

En el caso de la Argentina, el complejo⁶⁴ lácteo integra con relevancia la totalidad del sistema agroalimentario nacional y está orientado, fundamentalmente, a la elaboración de alimentos para el mercado interno, siendo la trama de exportaciones especialmente desarrollada en el último tiempo. Esta relevancia productiva, más adelante observable en términos cuantitativos, no se refleja en las políticas públicas específicas que han sido discontinuas y sin rasgos estructurales claros en un sector con claras muestras de un mercado de tipo oligopsónico, concentrado y diferencial.

Esta situación contrasta con otros países productores (se destacan especialmente Francia, Canadá y Australia) donde el Estado provee de marcos institucionales sectoriales con participación de las asociaciones que lo representan⁶⁵. Aunque es prioritario –al menos según las conclusiones de las últimas reuniones de la Organización Mundial de Comercio (OMC)– liberar abiertamente el comercio de lácteos, estos y otros países productores, continúan promoviendo la intervención directa o indirecta del Estado en este tipo de producción.

En el caso de Argentina, se trata de un sector con particularidades agroecológicas, productivas e incluso sociales y asociativas muy diversas. En lo que sigue se expondrán entonces dichas particularidades que permiten mostrar una imagen más nítida del sector en cuestión.

⁶⁴ En esta Tesis se utilizan con igual significación los términos “complejo”, “trama”, “sector”, “cadena”, “actividad” que referirán en todos los casos a “la articulación de agentes y etapas productivas, industriales y comerciales que participan en la producción y distribución de productos lácteos” (Gutman, Guiguet y Rebollini, 2003).

⁶⁵ Se ampliará esto más adelante.

En este capítulo se referirá a la estructura productiva general del sector considerando las principales transformaciones que en ésta han tenido lugar desde la etapa de modernización iniciada en los años sesenta. Tal estructura se introduce en las tres fases de la trama: a nivel primario, industrial y de comercialización interna y externa. Además, se mencionarán los efectos de la integración de Argentina en el MERCOSUR, mostrando algunas particularidades en otros países productores a la luz de los problemas recurrentes que posee el sector lácteo argentino. En el último apartado se describe, a su vez, el caso santafesino exponiendo, especialmente, la relevancia de éste para el análisis de esta investigación.

II.1. Principales transformaciones productivas

Como indica Barsky (1994), Argentina es uno de los países de mayor importancia en el desarrollo de la actividad láctea y el de más antigua data. En sus orígenes, la producción de leche estuvo muy ligada a la presencia de agricultores inmigrantes con tradición y oficio en esta actividad. Asimismo, y como ya se ha adelantado, la concentración geográfica se encuentra en la región pampeana y las primeras unidades allí instaladas proveían de leche fluida a todo el circuito urbano que se hallaba en expansión desde finales del siglo XIX.

Estos sistemas comerciales, más bien informales, de reproducción familiar, con bajo valor agregado y poca inyección tecnológica, resultaron exitosos hasta finales de los años cuarenta, momento en el cual se establece una normativa de pasteurización obligatoria de la leche comercial que reestructura todo el complejo anunciando el peso que –a partir de entonces– tendrán las grandes usinas o establecimientos industriales crecientemente vinculado a la introducción de mejoras tecnológicas.

En este sentido, el citado autor sostiene de manera sintética que, “comenzó a desarrollarse un proceso de creciente concentración industrial, apta para procesar industrialmente la leche para su pasteurización, y dada la conexión en los procesos, se concentró también la fabricación de algunos de sus derivados. Ello requirió leches de más alta calidad, al tiempo que la implantación de

establecimientos industriales de mayor tamaño exigía un abastecimiento continuo del producto para maximizar el uso de instalaciones fijas” (Barsky, idem:68).

A partir de ello, es posible vislumbrar los ejes que, desde entonces, serían centrales en la actividad. Es decir, las relaciones intersectoriales a partir del tipo de vinculación agroindustrial, la introducción de la variable ‘calidad’ como articuladora de los procesos productivos y, por último, pero no menos importante, la concentración económica en grandes tambos y, especialmente, grandes industrias.

El punto inicial para comprender las transformaciones acaecidas en lechería es la modernización llevada adelante desde los años sesenta y hasta la actualidad. En este sentido, el conjunto de tecnologías aplicadas pueden discriminarse como *de proceso* y *de producto* (Posada y Pucciarelli, 1997:619) Dentro de las tecnologías *de proceso* se incluyen las que aseguran la producción de leche en base a una dieta alimentaria eficaz y aquellas otras que se orientan al manejo del rodeo y aspectos sanitarios. Por su parte, las *de producto* son posteriores al ordeño y se relacionan con el manejo de la materia prima directamente. Lógicamente, estas tecnologías accionan de manera recíproca, por lo que su mayor eficacia proviene de una aplicación conjunta.

Tomando estas definiciones, el punto de partida de un producto de “calidad”⁶⁶ es la dieta de los animales y por lo tanto, la cadena forrajera cobra relevancia asociada directamente a la nutrición del rodeo. Durante aquellos años, las usinas de mayor tamaño impulsaron a los productores a modificar las dietas de sus animales en base a la aplicación de pasturas y alimentos balanceados: “La información emanada de La Serenísima indica que en los primeros años de su labor se implantaron en los tambos remitentes unas 60.000 has. de pasturas perennes, y otras 50.000 de verdeos estivales, al tiempo que mensualmente se entregaron 10.000 tn. de raciones balanceadas”⁶⁷ (Posada y Pucciarelli,

⁶⁶ La calidad, como podrá apreciarse en lo que sigue del capítulo, es una variable sumamente inelástica en la mayoría de los casos. Ésta, se determina en relación con el recuento de bacterias y células somáticas que posee la materia prima. Dentro del contexto de globalización de la agricultura el concepto de “calidad” es de una importancia notoria y se carga entonces, al decir de Neiman (2003), con variados significados vinculados con la naturaleza, tecnología, cualidad física del producto y, especialmente, la representación simbólica del mismo en el consumidor que ante tales decisiones en los consumos es un consumidor muy reflexivo y difícil de generalizar en agregados muy grandes.

⁶⁷ Los autores destacan que este plan se llevó adelante sólo en un grupo de los tambos remitentes a los cuales se les ofreció formas de financiamiento accesibles. Instituciones públicas (INTA) y privadas (Laboratorios y Veterinarias) colaboraron a partir de sus investigaciones.

1997:620). La alimentación junto al manejo genético determinan de esta manera todo el ciclo productivo, especialmente su estacionalidad.

A su vez, las tecnologías *de proceso* que modifican favorablemente el ciclo ganadero se relacionan también con la base genética de los animales, su manejo reproductivo y sanidad. De hecho, aquí comienzan y se expanden las primeras experiencias de inseminación artificial y control lechero, actualmente desarrolladas por organismos públicos y privados.

El control lechero es un elemento particularmente importante en cuanto a la organización y gestión del tambo. Se constituye como un registro permanente y constante de la producción diaria por animal de manera de poder registrar individualmente la evolución del tambo, siendo así relevante para la toma de decisiones. En la provincia de Santa Fe, por ejemplo, la *Asociación del Litoral de Entidades de Control Lechero* (ALECoL) en la localidad de Esperanza surge recién en 1992 cuando se descentraliza la *Asociación de Criadores de Holando Argentino* (ACHA), la cual había detentado el poder de fiscalización y certificación de la producción de ganado desde 1982. ALECoL –asociación civil sin fines de lucro– se constituye a partir de 19 entidades que realizan control lechero oficial.⁶⁸

Se han indicado las principales herramientas que lograron mejoras tecnológicas de importancia en buena parte de los tambos del país. A continuación se mostrarán los principales efectos de esto en el sector en un contexto, en ocasiones, adverso para la actividad durante el período de análisis.

II.1.1. Estructura económica y productiva (1983-2008)

Serán presentadas, seguidamente, las particularidades en las distintas etapas del complejo. En primer lugar, se describe la estructura general del sector primario, esto es, las explotaciones lácteas o tambos. En segundo lugar, se desarrolla la constitución del sector en su eslabón secundario o industrial, es decir,

⁶⁸ Esto supone, en los términos de Atkinson y Coleman ya referidos, una “apropiación” por parte del sector privado de una función en principio pública o estatal, y ubicarse así como un instrumento del corporatismo clientelar. Es interesante, como podrá observarse a continuación, cómo la incorporación de tecnología estuvo desde el principio asignada a una de las usinas de mayor envergadura (el caso de Mastellone) por decisión del Estado nacional, sin participar éste demasiado en el proceso de modernización iniciado en los sesenta.

las usinas. Seguidamente se describe la situación sectorial a partir del MERCOSUR y, a su vez, se refiere a ciertas características de otros países productores. El apartado finaliza con una respecto de los problemas clave por lo que atraviesa el sector desde sus inicios pero, especialmente, considerando el período de análisis de esta investigación.

II.1.1.2. El complejo en su primera fase: tambos

En forma precedente, se remarcó que Argentina mantiene la posición 15° dentro del ranking mundial de producción de leche donde participa con 1.67% del total de la producción. Por su parte, y más recientemente, se estima que el país ocupa el 6° lugar del ranking mundial en el consumo *per capita* de leche en polvo entera, el 8% de quesos, el 17° de manteca y el 19° de leche fluida (Rojo y García, 2005).

Junto con Brasil y Australia ha sido uno de los países que más ha incrementado su producción, especialmente en la década del noventa, logrando una tasa de crecimiento del 6% anual que supuso un volumen de producción constante de entre 9.500 y 10.000 millones de litros de leche cruda anuales (SAGPyA, 1994 y 1996). Más recientemente, y considerando los países de referencia, Argentina produce 408.2 toneladas métricas, lo que corresponde a un 2.71% del total mundial producido, ubicándola en el puesto 11° del ranking (Bisang *et al.*, 2008b).

La corriente modernizadora que inyectó tecnología en el sector permitió elevar la productividad por vaca en Argentina a 3760 litros/vaca año (SAGPyA, 1996 según datos de FAO), un 70% superior al promedio mundial y más del doble de la de Brasil; sin embargo, en los países anglosajones la productividad es bastante superior a esos valores, ubicándose en 5.400 litros promedio aproximadamente.

El núcleo productivo se encuentra, como se ha referido, en la pampa húmeda siendo las provincias de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires y, en menor medida, Entre Ríos y La Pampa las principales productoras. La productividad por

animal de rodeo es mayor en Santa Fe, en especial en la zona sur con 133 Kg. GB/HA/Año en 2005.⁶⁹

Originalmente, la lechería estuvo ligada a colonos recién arribados al país hacia finales del siglo XIX y primeros años del XX. Se mantuvo como una producción predominante familiar hasta no hace mucho en buena parte de la región citada.⁷⁰

Se trata de una actividad ligada a tiempos productivos no flexibles. El ordeño de los animales debe realizarse adecuadamente para preservar la calidad de la materia prima. La alimentación del rodeo es determinante. Además, tiene una particular relación con el contexto natural, dado que la calidad del producto se modifica ante diferentes climas y condiciones agro-ecológicas. En este sentido, la presencia de un comportamiento cíclico provoca una disminución de materia prima en los meses de invierno compensada con tecnología, para aumentar la productividad por animal. Por estos motivos, las inversiones de capital fijo en los inicios de la actividad son altas –lo cual encarece también su salida en contextos no favorables– y, en cierto punto, inflexibles a los movimientos coyunturales de oferta y demanda.

Las innovaciones tecnológicas no son, sin embargo, suficientes en un contexto con dificultades de diverso tipo, sobre todo financieras. En los años ochenta el problema más serio que atravesó el sistema lácteo fue la pérdida de valor del producto durante los procesos de hiperinflación con algunas consecuencias drásticas. Una de ellas fue la pérdida del valor absoluto de la leche fluida puesto que se cobraba a sesenta o noventa días, y, como mencionan algunos productores consultados, *'terminabas recibiendo nada'* y, precisamente, esto era lo que al final trababa las negociaciones del Fondo para la Actividad Láctea –en adelante FOPAL– y la Comisión para la Concertación de la Política Lechera –en adelante COCOPOL– como se observará en el capítulo IV.

Durante la década del noventa, más específicamente entre 1991 y 2001, la aplicación de un programa de corte neoliberal que se explicitará más adelante, provocó una estabilización de los precios de los productos de este origen y sus derivados.

⁶⁹ Para consultar los valores en las otras cuencas, véase Rojo y García (2005).

⁷⁰ Al respecto, véase Nogueira (2008a)

Hasta entonces el ciclo plurianual se constituía como la base de adjudicación de precios al productor, siendo éstos más altos en invierno y más bajos en verano en consonancia con el ciclo anual.⁷¹ En estos años la consideración de ese ciclo desaparece y los precios se fijan en la relación privada productor-usina, desapareciendo también los precios de base (para otoño e invierno) y excedente (para primavera y verano).

Vale destacar que la industria es única formadora de precios, en base a ciertos atributos de calidad, medidos por la composición de grasas y proteínas del producto en cuestión. Citando a Bisang *et al.*, “los parámetros que componen el precio de la leche son de fijación unilateral por parte de la industria, mientras la producción *toma o deja* el contrato de adhesión propuesto” (2008b:11. Énfasis en el original).

Entre 1991 y 1999 se produce un período de crecimiento del producto en base a un fuerte proceso de inversión tecnológica que, en cierto punto, precipitó la posterior desaparición de productores medianos y pequeños junto a una transformación del patrón productivo. Los requisitos de calidad y cantidad⁷² para la materia prima, especialmente a nivel del mercado mundial, cuyo ingreso y permanencia interesaba a Argentina, se alcanzaron a través del uso de tecnología de punta, cuyos aranceles de importación se habían reducido al mínimo, razón por la que muchos productores tomaron créditos para poder adquirirlas.

Para lograr rentabilidad fue entonces necesario producir con tecnología y un importante número de productores quedaron excluidos de ésta, especialmente aquellos cuyas explotaciones eran tambeiras puras (es decir, no hacían agricultura) y estrictamente familiares.

Las estadísticas oficiales provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –en adelante INDEC– señalan que entre los Censos

⁷¹ Existen dos ciclos productivos en lechería: uno es el anual, ligado a la alimentación y disponibilidad de pasturas, de allí la importancia de la alimentación. El otro, plurianual, equivalente a un lapso de alrededor de cinco años, es considerado el ciclo económico del productor, ya que muestra los promedios de altas y bajas en los precios pagados en tranquera.

⁷² Particularmente, el manejo sanitario del rodeo comienza a ser determinante no sólo teniendo en cuenta la comercialización –de leche fluida y derivados– en el mercado interno, sino también en cuanto a la posibilidad de ubicar saldos exportables de cara al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los requisitos de “calidad” en la materia prima se perfilan, según lo indicado, como los grandes protagonistas de todo el período de referencia. Las exigencias son constantes y se relacionan en todos los casos con los porcentajes de proteínas y grasas, existiendo la tendencia a aumentar la cantidad de proteínas y bajar el tenor graso. Lógicamente, en estos resultados intervienen la genética animal por un lado y por otro la alimentación, de manera que la relación estricta de la calidad de la leche con las diversas tecnologías, tanto de proceso como de producto.

Nacionales Agropecuarios –en adelante CNAs– de 1988 y 2002 la cantidad de explotaciones agropecuarias se redujo en un 24,5% pasando de 421 mil explotaciones a 318 mil para el total del país. Esto indica que más de 100.000 explotaciones agropecuarias desaparecieron.⁷³

En cuanto a las explotaciones tamberas en particular, para el CNA de 2002 se registraron 15.662 explotaciones tamberas con un rodeo total de 3.571.299. Si se observa la realidad por provincias, en Córdoba se pasó de 10.102 tambos en 1988 a 7.926 en 1993, o sea una reducción del 21,5% en no más de cinco años como indica Rodríguez (2003).

En Santa Fe, como ejemplo realmente ilustrativo, se pasó de 15.262 tambos en 1975 a 5.664 en 1992. (MAGIC-Encuestas provinciales tamberas, 1992). Para sintetizar, y en términos generales, el mapa productivo se encuentra compuesto por los siguientes tipos de establecimientos:

- un número relativamente reducido y concentrado de “mega” tambos –en algunos casos ligados a las usinas más importantes– con fuertes inversiones de capital fijo.

- tambos medianos capitalizados y con presencia familiar altamente eficientes.

- tambos “integrados” a otras formas productivas como cooperativas de producción y comercialización.

- tambos informales no integrados con niveles de calidad y cantidad muy bajos que se mantienen especialmente en zonas periurbanas.⁷⁴

⁷³ Teubal (2008) ilustra con claridad el proceso de concentración que se ha mostrado antes para lechería para el total del sector agropecuario del país: la desaparición de estas casi 100.000 explotaciones ocurre principalmente (86%) entre las que tenían menos de 200 has. El 9% ocurre en las de entre 200 y 500 has. No obstante, aumentan abiertamente las de más de 500 has. (especialmente las de entre 1000 y 2500 has). El autor finaliza diciendo: “El avance de la soja en el interior del país tiende a desplazar con violencia a campesinos que ocupan tierras amparados en las leyes veinteañales (sic), y a comunidades indígenas que tienen derechos ancestrales sobre sus tierras” (Teubal, idem:7).

⁷⁴ Algunos autores mencionan la presencia de *tambos eficientes* y *tambos problema* (Posada citado en Fernández, 2004:32). Los primeros son aquéllos que han podido lograr una alimentación adecuada, aplican inseminación artificial y poseen un manejo eficiente del rodeo. A esta caracterización se suman básicamente la consolidación de los sistemas de enfriado y los aportes sanitarios para mejorar la calidad de la leche que se constituyen en las transformaciones centrales de la lechería en los noventa. Por su parte, los *tambos problema*, pueden ser definidos por la ausencia de los elementos que caracterizan a los eficientes. Su presencia está vinculada a ciertas condiciones sostenidas en el mediano y largo plazo: baja calidad en la materia prima, deficiencia de tecnología, etcétera.

Cuadro 9:
Indicadores de la producción primaria
1988-1996 y 2000-2002

Indicador	1988	1996	2000	2002	1996/98 %	1998/00 %	2000/02 %
Producción (millones de litros)	6.061	8.865	9.817	8.100 (1)	43.5	62.0	-17
Cantidad de tambos	30.500	22.000	16.000	13.000	-27.9	-47.5	-19
Vacas (miles)	2.011	2.444	2.322	2.090	17.3	15.4	-10
Litros/tambos día	544	1.101	1.676	1.707	99	209	2
Litros/vacas Total años	3014	3.627	4.228	3.876	22.4	403	-8
Litros/vaca total días	8.3	10.1	11.6	10.76	22.4	39.6	-9
Vacas/tambo	66	111	145	161	62.9	120	11

Fuente: Gutman, Guiguet y Rebollini (*Op. Cit.*) en base a INDEC. Censo Nacional Agropecuario 1988. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 1996 y 2000. Alimentos lácteos, cadenas técnicas.

Al retomar la información estadística en el Cuadro 9, en cuanto a números absolutos y relativos puede observarse un aumento de la producción respecto de millones de litros de leche entre 1988 y 2000 para luego reducirse en un 17% en 2002, momento en el que Argentina devalúa su moneda. En el caso de las explotaciones tamberas, la reducción es evidente en números relativos –de 30.500 a 13.000–. La variación porcentual muestra que la mayor cantidad de tambos se redujo entre 1998 y 2000 –47.5%–. En el caso de la relación litros/tambo, los valores se mantienen estables con leves oscilaciones en los tres últimos períodos. En cuanto a la productividad por vaca, tanto en relación con la producción diaria como con las cabezas en producción, se redujo levemente en el

primer caso y creció ligeramente en el segundo. Asimismo, es relevante destacar el peso de esta fase en el total de la trama en términos de empleo. La trama láctea tienen un total de 230 mil ocupados, de los cuales, la mayor parte se constituye como empleados directos. En la etapa de cría de ganado y producción de leche, se ubican 99.767 trabajadores, el 43% del total del empleo de la cadena de valor (Bisang *et al.* 2008a).

II.1.1.3. La industria láctea

Desde los años sesenta, cuando comenzó la pasteurización de la leche como norma obligatoria, se desarrolló un proceso de creciente concentración industrial a partir del cual se constituyó un núcleo de grandes usinas. Como no era posible la suba de precios reales, el incremento productivo se realizó a través del cambio tecnológico aumentando así los rendimientos por hectárea y por animal (Barsky, 1994). El Censo Económico de 1984 revelaba que las tres empresas más grandes disponían de 56 plantas y detentaban el 34 % de la ocupación y el 49% del valor de la producción. Estas empresas eran, Sancor –con 37 plantas–, Mastellone Hnos –con 15 plantas– y Nestlé, bastante después con 4 plantas. (Gutman y Rebella, 1990:98).⁷⁵

En los años siguientes hubo una consolidación del proceso de concentración de la producción en pocas usinas que, en los noventa, compraron las tradicionales “fábricas” históricamente ligadas a la producción de crema y manteca. Estas adquisiciones no se realizaron exclusivamente con capitales nacionales, sino también con parte de capitales transnacionales.

La oferta local, además, competía ahora con las internacionales Nestlé o Parmalat. Algunos nuevos actores, tal es el caso de la Gran Distribución (GD) es decir, las cadenas de hipermercados, aparecían también como productoras y/o

⁷⁵ Tal como mencionan Gutman y Rebella, Sancor y Mastellone, a diferencia de Nestlé, son empresas de capital nacional. La primera, como se referirá más adelante, es una cooperativa de segundo grado formada entonces a partir de 16 cooperativas de Córdoba y Santa Fe inicialmente ligadas a la producción de manteca. Hacia 1990 poseía en su interior más de 300 cooperativas tamberas y reunía a 10.000 productores. Mastellone, por su parte comienza en 1929 como una empresa familiar de inmigrantes italianos y se vincula con la producción de ricota y muzzarella. Al respecto y para profundizar la estructura productiva en la fase industrial véanse Gutman y Rebella (1990) y Gutman, Graciela; Porta, Fernando y Calvo, Elisa (1987), “Situación de la industria láctea en Argentina”, Buenos Aires. Mimeografiado.

importadoras de productos para el consumo final (Gutman, Guiguet y Lavarello 2003). En términos generales, la estructura productiva del sector se concentró en las tres fases de la cadena: primaria (tambos), secundaria (usinas) y terciaria (GD y un circuito de supermercados medianos y almacenes). Estas modificaciones tuvieron claros efectos en las variaciones de consumo de los ciudadanos y, en el mediano y largo plazo, en la constitución de los gustos y preferencias por ciertos productos y, especialmente, marcas. A pesar de ser un bien salario, de demanda inelástica como se mencionó, los consumos se redujeron tanto de leche fluida, como de quesos y yogures, principalmente desde la segunda mitad de la década del noventa.

Según el Censo Nacional Económico de 1994, el rubro industrial “Alimentos y Bebidas” crece en el quinquenio 1990-1994 a una tasa acumulativa del 12%, más que el resto de la industria. Si se observa el comportamiento al interior del sector alimentos, los productos con mayor crecimiento fueron pesca, frutas, hortalizas, panificación y lácteos. La producción de lácteos participa con el 12% del producto bruto del sector industrial. El censo revela los siguientes datos para la rama “Elaboración de productos lácteos”:

Cuadro 10:
Elaboración de Productos Lácteos

		% s/Industria
Nº de establecimientos	737	0.78
Puestos de trabajo	21.646	0.03
Valor de la producción (millones de pesos)	2.797	2.91

Fuente: INDEC, Censo Nacional Económico, 1994.

La fase industrial posee a su vez el 18% de los puestos de trabajo relevantes en la cadena equivalentes a un total de 40.500 empleados aproximadamente. En los años noventa, el efecto inmediato de la Convertibilidad en la lechería no fue distinto que en otros complejos agroalimentarios: se manifestó una estabilización de los precios de los productos de este origen y sus derivados. Entre 1991 y 1999 hay un período de crecimiento teñido por la

presencia de algunos nuevos actores, como las ya referidas grandes cadenas de hipermercados, comúnmente denominados “agentes de la gran distribución”. Los efectos de éstos en la lógica de articulación de la cadena, puesto que poseen un elevado poder de negociación en cuanto al precio de la materia prima, se volverá a referir a la GD en el capítulo III.

Adelantando el siguiente punto, es preciso indicar que, siguiendo a Gutman y Gorestein (2003), la permanente búsqueda de mayor competitividad profundizó la concentración industrial y, a su vez, la internacionalización de la producción creando a su paso “nuevos agentes y centros comandos”.

La llamada Gran Distribución (GD) es muestra de lo anterior y algunos ejemplos en el caso argentino y para el sector en cuestión, resultan relevantes: SanCor, Mastellone y Milkaut que proveen a las marcas Norte y Carrefour (ambas de capitales transnacionales)⁷⁶; Willinier, a la cadena Wall-Mart; Parmalat y Verónica, al ex Disco (con la marca Bell's). En el caso de los grupos nacionales económicos o mixtos, SanCor, Mastellone-Danone y Parmalat proveen a Coto.

Los años noventa marcaron, en este sentido, el ocaso de la industria como centro comando y ésta aparece, más bien, subordinada a los nuevos sujetos estratégicos, las “grandes empresas en cadena de la distribución minorista de alimentos” (Gutman y Gorestein, *idem*:577). Estos grandes supermercados introducen nuevas condiciones en las relaciones sectoriales, básicamente en cuanto a su capacidad de compra: se imponen cuotas de entrada a las nuevas marcas, se arancelan los espacios dedicados a publicidad y las punteras en la disposición de las góndolas, etcétera.

Para el año 2001 la GD concentraba el 37% del total de los consumos (Bisang *et al.* 2008b). Paradójicamente, y como podrá observarse en el desarrollo siguiente a este capítulo, estos agentes no son relevantes en los espacios de diálogo sectorial independientemente del peso económico que objetivamente poseen.

El año 1998 muestra el verdadero final de la etapa expansiva que había empezado en los setenta; a partir de aquí será visible el desplazamiento de la actividad láctea y su reemplazo por actividades agrícolas más rentables,

⁷⁶ En realidad, la presencia de la GD comienza a destacarse en la década del ochenta. En 1982 se inaugura la primera sucursal de Carrefour, en 1987, de Coto. Sin embargo, la relevancia en cuanto a las implicancias de su constitución como actores de la trama es más visible en los años noventa.

particularmente el cultivo de soja. En realidad, se evidencia la recesión económica que trae consigo el ya visible agotamiento de la convertibilidad. En la trama láctea, y como consecuencia de la anterior etapa expansiva, los consumos internos se mantuvieron aunque los precios pagados al productor primario comenzaron a bajar al final de ese año sin que éste tuviera demasiada capacidad de presionar dados los contextos productivos altamente inflexibles que presenta la trama en esa fase.

Las estadísticas oficiales provenientes de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) muestran que para 2001, el “sector industrial lácteo” (Rojo y García, 2005) contaba con 797 empresas, 30.500 personas ocupadas y un valor agregado total de 1.286 millones de pesos. La mayor cantidad de plantas elaboradoras se encuentra en la provincia de Córdoba.

Por su parte, para 2005 la cantidad de plantas se había elevado a 886 empresas. Se trata de un total de composición diferenciada. Por un lado, se encuentran las grandes usinas multiplanta y multiproducto con gran capacidad adaptativa a las condiciones del mercado, concentrando a su vez, buena parte de la oferta de productos lácteos. En segundo lugar, se halla un conjunto diverso de pequeñas plantas especializadas en un número acotado de productos: algunos quesos, manteca, dulce de leche, etcétera.

En este contexto, los tambos y usinas *eficientes*⁷⁷ llevaron a cabo ciertas estrategias adaptativas con el objetivo de inyectar tecnología y modificar la organización empresarial (Gutman, Guiguet y Lavarello, 2003:3). Además, la desregulación en el sector dio lugar a acuerdos personalizados en la negociación de los precios y las bonificaciones que se devienen directamente proporcionales a los resultados –favorables o no– de la negociación como se mencionó en páginas anteriores.

En síntesis, puede afirmarse que la estructura productiva de este complejo agroalimentario adquiere, en los noventa, una caracterización altamente concentrada y con modificaciones en cuanto a los agentes que lo componen aunque el universo de éstos se presenta altamente heterogéneo.⁷⁸

⁷⁷ Se recuerda que la categoría *tambo eficiente* fue introducida en notas anteriores.

⁷⁸ Ciertamente, entre estos dos polos es posible observar, en el caso de la fase primaria, un núcleo de tambos *familiares* que, aplicando algunas estrategias, se han mantenido en la actividad. Esto supone la existencia de algunos atributos internos, como la presencia de la familia por ejemplo, pero también externos: la vinculación con una industria sin altos requisitos de calidad. En este

Por otra parte, se visualiza una pérdida de peso de la actividad en términos de la disminución del número de explotaciones dedicadas a tambo exclusivamente, sobre todo en las zonas históricamente agrícolas.⁷⁹ Por último, alcanza su punto máximo la difusión de un modelo tecnológico específico requerido para la reproducción de la actividad en función del tipo y niveles de demanda de la industria.

Cabe recordar que la reducción de las explotaciones dedicadas a la producción lechera estuvo en el tapete luego de los primeros resultados del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002. Según datos de la SAGPyA, sólo en la provincia de Buenos Aires la reducción de tambos habría sido de un 8% en la primera mitad de 2002 con una baja en la leche entregada del 17.5% en relación a 1999 (citado en Rodríguez, 2005:169).

En relación con esto, es sugestivo lo manifestado por Fernández en cuanto a que “la tendencia decreciente en el número de establecimientos se revierte a partir de 1999 como respuesta a la crisis que afecta al sector, especialmente a los productores tamberos. Algunos de estos, individual o cooperativamente, incorporan en sus tambos el proceso industrial y elevan el número de plantas industriales de 166 en 2000 a 177 en 2001” (Fernández 2004:32). No obstante, es preciso no dejar de lado el hecho de que “la reducción en la cantidad de tambos es una tendencia que se observa desde mediados de los setenta y que *continúa después de la crisis de 2001*” (Rodríguez, 2005:169. La cursiva es nuestra).⁸⁰

Para graficar mejor lo anterior, se toman los datos del trabajo de Rodríguez (2005) en relación con los escenarios en lechería. Este autor destaca que durante la década del noventa hay dos períodos marcados por comportamientos disímiles.

sentido, plantear la noción de heterogeneidad en este universo permite mostrar que estos tambos, lejos de quedar atrapados en las categorías *problema* o *eficiente*, poseen una gran capacidad de adaptación y flexibilidad al contexto. Un análisis de esto último puede encontrarse en Nogueira (2008a).

⁷⁹ Esta afirmación taxativa tiene algunas excepciones en aquellos tambos que se mantienen en la actividad. Se trata de explotaciones básicamente familiares capitalizadas que si bien representan un porcentaje importante en el total de tambos, no invalidan las consideraciones generales hechas hasta aquí. Al respecto, véase Nogueira (2008a y b).

⁸⁰ Para actualizar estos datos, puede decirse que en las últimas décadas la producción mundial de leche fluida mantuvo un aumento sostenido con una tasa anual de crecimiento acumulado del 2%, llegando a los 483.7 millones de toneladas para el año 2005 (Obschatko *et al.*, 2007:186). Estos autores indican que entre los años 2000 y 2005, la mayor parte de los países en desarrollo registran altas tasas de crecimiento no obstante poseer un importante atraso tecnológico, bajos niveles de productividad y una importante presencia en el sector informal (idem:187). Los autores son optimistas, sin embargo, respecto del gran potencial de desarrollo de estos países productores sobre la base de ciertos “esfuerzos” del sector público y la industria.

En una primera etapa, (1991-1994)⁸¹ se produjo un incremento de la producción y también de los consumos. En un segundo momento (1994-1999), en la línea que se viene relatando, se produce un estancamiento del consumo y un aumento de la producción (concentración mediante). Por último, luego de la caída de la convertibilidad y hasta ya avanzada la década vigente (2001-2003) se observa una disminución en ambas variables, esto es, el consumo y la producción.

Entre los años 2000 y 2005 la producción mundial de leche fluida mantuvo un crecimiento constante que se refleja en una tasa anual del 2% según datos de Obschatko *et al.* (2007). Por su parte, ese crecimiento no sólo se observa en los tradicionales países productores (UE por ejemplo), sino también en América del Sur y Asia. La particularidad del comercio mundial de lácteos se relaciona, en todos los casos, con las grandes diferencias observables entre los países productores en cuanto a la aplicación de tecnología, los índices de productividad y las estructuras productivas del sector (formales o informales).

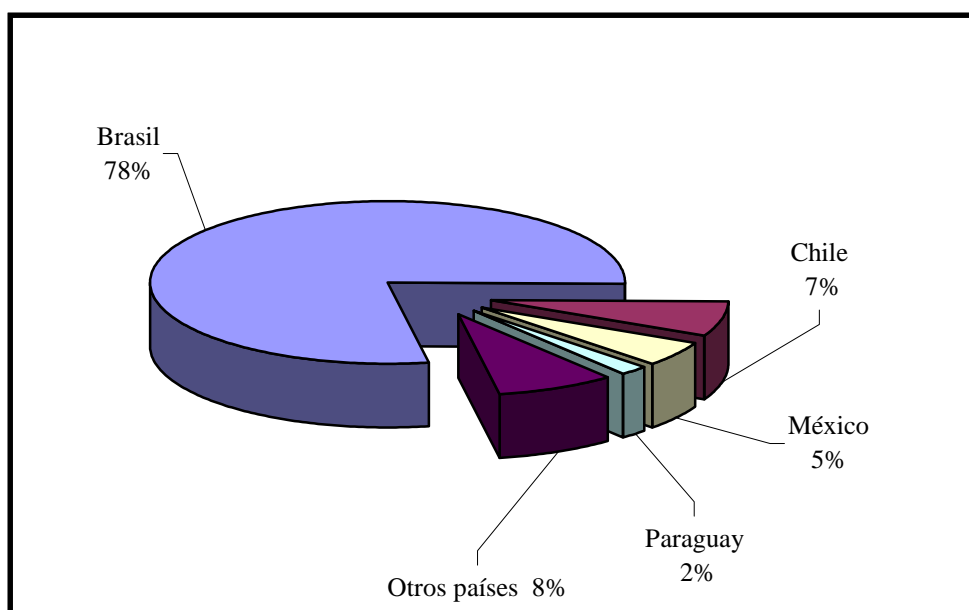
En Argentina, luego del aumento del volumen producido en los años noventa mediante la incorporación tecnológica y la organización/ gestión de las explotaciones y usinas, la lechería ingresó en una fase contractiva de la que recién pudo escapar a principios de 2003 en plena devaluación. Se menciona que durante este período se produjeron transformaciones de gran importancia para el sector debido a: la competencia por la soja en las explotaciones, la caída del consumo interno y la disminución del volumen exportado. Las consecuencias fueron dramáticas para el sector: cierre de tambos, reducción de cabezas y aumento de la ociosidad de las plantas industriales (Obstchatko, *Op. Cit.* p.188). A partir de 2003, comienza a notarse un leve aumento del consumo interno y la posibilidad de diversificar y aumentar el volumen de lo exportado.

⁸¹ Estos cortes temporales, aunque algo esquemáticos, se comprenden a partir de los acontecimientos que los provocan. En este caso, las consecuencias del Efecto Tequila para Argentina fueron una huida masiva de capitales iniciando una recesión de largo plazo y sentando una fuerte señal de alarma para la supuesta estabilidad vía convertibilidad peso argentino/ dólar americano. Para mayor detalle de estos procesos véase Chiroleu, Delfino y Nogueira (2003).

II.1.1.4. Comercialización de la producción: mercado interno y exportaciones

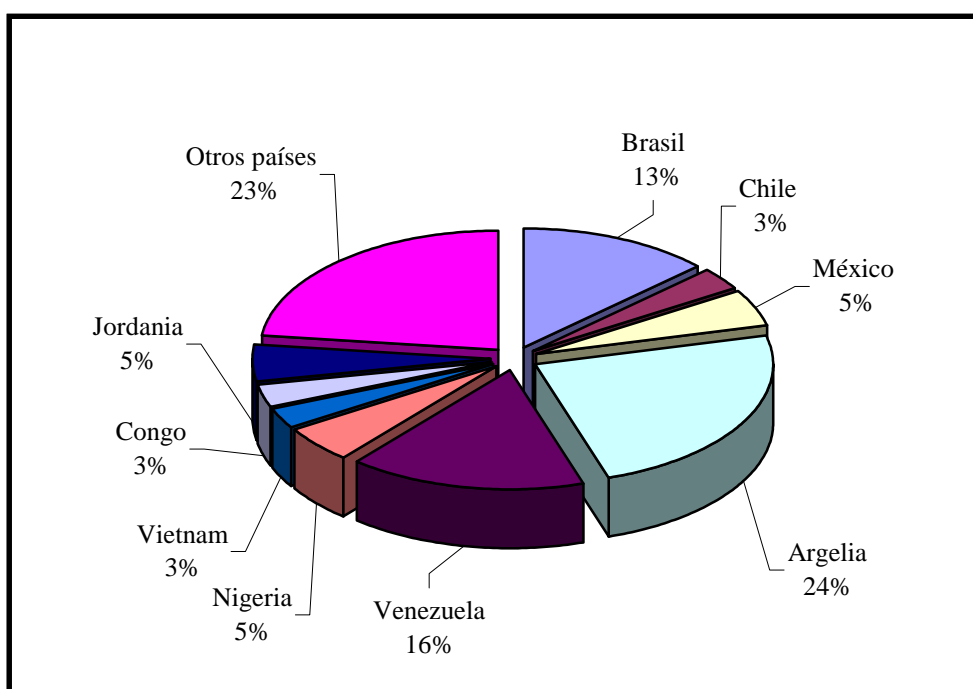
A nivel nacional, y particularmente entre los años ochenta y principios de los noventa, el principal destino para la comercialización de productos lácteos es el mercado interno, especialmente las grandes cadenas de supermercados ya referidas. No obstante, es importante el peso de los establecimientos semi-formales e informales, desde supermercados hasta granjas y almacenes. El alto poder negociador de la GD junto a las exigencias en la calidad de los productos y los precios establecidos han sido fuente de tensión en las relaciones intersectoriales, especialmente hacia atrás en la cadena. Sin embargo, la absorción de los consumos por parte de estos agentes se redujo en el último tiempo: del mencionado 37% en el 2001 al 26% en 2005, elevando la participación de supermercados y almacenes. Esto puede ligarse, en parte, a la caída de las importaciones en productos diversos de marcas propias de los que estas cadenas eran oferentes a partir de la devaluación de 2002, considerando el rol protagónico que éstas adquieren a partir de convertirse en centros comando como se argumentó en el punto anterior. Con respecto a los *saldos* exportables del país debe advertirse que el mercado mundial de lácteos posee gran complejidad debido al carácter perecedero del producto y a las fuertes restricciones (en cuanto a políticas proteccionistas que aplican los países productores, barreras arancelarias y para-arancelarias, etc.). Entre los años 2000 y 2005, los productos lácteos argentinos no tuvieron gran participación en el comercio mundial, aunque éste creció un 8% entre 2000 y 2004. Argentina exporta principalmente leche en polvo y quesos. En el último tiempo se produjeron algunas modificaciones en cuanto a los destinos de estos productos. El valor de las exportaciones de lácteos en el 2000 –especialmente de los denominados *commodities*: leche en polvo y quesos– fue de 327 millones de dólares llegando a ser un 4% del total de las manufacturas de origen agropecuario. Al igual que lo ocurrido a nivel de mercado interno, las exportaciones se concentran en las usinas lácteas más importantes: el 90% de lo exportado se origina en 5 empresas. En cuanto al destino de las exportaciones, los primeros años de la década del noventa y hasta el 2000, el mayor comprador de Argentina era Brasil, pero luego esto se diversificó bastante como puede observarse en la lectura de los Gráficos 2 y 3.

Gráfico 2:
Total de exportaciones argentinas de leche en polvo. Año 2000



Fuente: datos consignados en Obschatko *et al.* 2007.

Gráfico 3:
Total de exportaciones argentinas de leche en polvo. Año 2005



Fuente: datos consignados en Obschatko *et al.* 2007.

Las alzas en los volúmenes de exportación durante los noventa estuvieron ligadas directamente al Mercado Común del Sur –en adelante MERCOSUR– y la fijación de un arancel externo común –como se referirá más adelante– que colocó a las exportaciones argentinas en una situación ventajosa en relación con la de otros países, especialmente la Unión Europea.

Sin embargo, tal como indican Rojo y García (2005), el fuerte peso que posee Brasil en esas exportaciones se constituye “un factor a la vez de estímulo y de debilidad en la estructura exportadora argentina”. Esto ocurre porque Brasil posee el doble rol de mayor productor pero también de mayor importador neto. Es más barato producir en Argentina y en Uruguay, aunque entre estos dos países no pueden satisfacer en su totalidad la demanda de Brasil.

II.2. Elementos significativos de la integración al MERCOSUR y situación a partir de otros países productores

Los cambios en la oferta y demanda de productos lácteos han sido también afectados por algunas variables exógenas tales como la formación del MERCOSUR. El gran aumento en las exportaciones a Brasil, por ejemplo, como así también la buena aceptación entre los consumidores argentinos de productos de este país muestran el gran potencial que supone un escenario de cooperación, en este caso económica, entre países limítrofes. Este marco permitió entonces aumentar la demanda de leche fluida para la elaboración de productos de exportación, pero también contribuyó a una mayor competencia de la producción nacional.

El aumento de las exportaciones en los años noventa –especialmente de leche en polvo– alentó al desarrollo sectorial y, sobre todo, a una inserción consolidada de la Argentina como exportadora de productos lácteos. Esto estuvo directamente relacionado con una combinación coyuntural de precios altos junto a la reducción de subsidios en algunos de los países productores más importantes.

Aunque previamente a la existencia del MERCOSUR existían acuerdos bilaterales dispersos, la creación de este actor supranacional como organismo de integración y cooperación internacional adquiere verdadera importancia. Éste reúne a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. No obstante funcionar como

bloque, en tanto unión aduanera imperfecta, el MERCOSUR permite, con algunas restricciones, que cada país miembro sea ejecutor de la política de exportaciones dentro y fuera de su órbita. Existen además, ciertas normas técnicas (de cantidad y calidad) que los productos circulantes deben atender y un arancel externo común.

En 1997, éste era de un 16% para leches en polvo y concentradas, cremas y yogures, manteca, quesos y requesón, el 12% para las demás leches fluidas. Para el año 2005, este arancel era del 17.5 % para leches en polvo y quesos.

Los socios con mayor peso dentro del MERCOSUR son Brasil y Argentina. Históricamente, el primero ha sido un país que no se autoabastece de leche y derivados y, a su vez, varios países miembros de dicho organismo son proveedores de productos lácteos de la Argentina, siendo Brasil el primero de ellos.

En el año 2000, el 78% de las importaciones totales provienen de países del MERCOSUR. Como se mencionó, durante los años noventa, el gran crecimiento de las exportaciones lácteas a este país se mantiene. Cuando en 2001 éste reduce –hasta estancarse– la demanda, ocurre lo mismo con las exportaciones argentinas. Como explica Rodríguez (2005:178), esta caída se vincula con la fijación de un precio mínimo a los productos de origen argentino resultantes de las “tensas” negociaciones ante las denuncias de *dumping*. Además, este país (Brasil) cobra importancia a raíz de su crecimiento como “potencial competidor” (Gutman, Guiguet y Lavarello, 2003:5).

De todas formas, y a pesar del marco regulatorio general, éste estará necesariamente influenciado por las decisiones internas en relación con las políticas existentes. La disminución de la actividad comercial con Brasil ocurre cuando, aún sosteniendo la Argentina la convertibilidad peso/ dólar americano, Brasil devalúa su moneda. Para la producción argentina esto significó sobreoferta, caída de precios y disminución de la producción (Depetris Guiguet, 2004).

Además, las negociaciones intra e inter bloque favorecen especialmente a las usinas, mientras que el eslabón primario no ha tenido gran participación en las mismas. De hecho, esta ausencia de interrelación en el sector tiene efectos negativos en contextos económicos poco favorables: “En síntesis, el complejo presenta hoy una capacidad de producción sensiblemente superior a la existente a fines de los ochenta. Sin embargo, las estrategias individuales de los principales actores resultaron en una importante sobreinversión y sobreendeudamiento, *dada*

la fragilidad de las relaciones intersectoriales y de la modalidad de inserción internacional del sector” (Gutman, Guiguet y Lavarello, idem. Énfasis nuestro).

Por su parte, para Cloquell y Gonella (1995) este órgano supranacional de integración es parte de un proceso de internacionalización de la producción. Dicho proceso se planteaba como un desafío para algunos productores con perspectivas de crecimiento y orientación al mercado externo.

Ciertamente, quienes más se han favorecido con la apertura del MERCOSUR son las grandes usinas, principalmente SanCor y La Serenísima abastecidas por tambos propios y también con tambos de terceros con una importante producción. Últimamente, devaluación mediante, la comercialización de productos lácteos, particularmente de leche en polvo se ha diversificado a un buen número de países reduciendo la importancia relativa de las exportaciones al MERCOSUR y, especialmente, a Brasil como se pudo observar en los gráficos anteriores.

Así como en el marco institucional a nivel estatal no hay claridad de definiciones para una política láctea, esto también ocurre en esta instancia supra-estatal. De hecho, esta ausencia también determina los vaivenes de la participación en este actor internacional de los productos argentinos.

Tanto en Canadá como en Australia e incluso en Nueva Zelanda, históricos países productores de leche, existe una fuerte estabilidad del Estado en cuanto a la existencia de regulaciones dispuestas al subsector sobre el precio de la materia prima pagada a los productores, por ejemplo. El MERCOSUR en este sentido ha favorecido la concentración de la actividad en algunos actores sobre otros y el desafío de la integración no fue tal para los productores con menor capacidad productiva y sin integración industrial.

El complejo lácteo está ampliamente *regulado* en los países productores más importantes. En los casos de la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos los mecanismos de intervención se traducen en precios sostén, cuotas y promoción a las exportaciones de excedentes (Donnellan y Westhoff, 2001). En la Unión Europea estos mecanismos se incorporan a través de la política agraria común (PAC) que como primer objetivo tuvo lograr la autosuficiencia alimentaria. Es destacable que la producción de leche es la actividad agropecuaria más importante.

Francia es un ejemplo de país en donde la fortaleza en los marcos institucionales forma parte de una estrategia productiva. Se destaca allí la existencia de una “poderosa construcción institucional” a partir del Centro Nacional Interprofesional de la Economía Lechera, en donde participan productores, cooperativas e industriales, agentes de distribución, mayoristas, escuelas, etc. Este Centro se financia con un aporte obligatorio sobre la leche que pagan tanto productores como industriales. En el caso de Canadá, donde la producción de leche de excelencia en calidad está destinada mayormente al mercado interno⁸², existe una Comisión Canadiense de Lechería, creada en 1966, que posee la función de coordinar a nivel federal el desarrollo y la implementación de las políticas y programas lecheros, entre ellos la gestión de la oferta de materia prima. En esta comisión también participa el sector de los consumidores.

La gran dificultad de la comercialización de este tipo de productos está directamente relacionada con los niveles de protección de la actividad y, precisamente, a pesar de los compromisos multilaterales asumidos, el camino a la liberalización se transita muy lentamente. En palabras de Miller (2002), la protección “está para quedarse mucho tiempo” (citado en Depetris Guiguet, *Op. Cit.*), a pesar de ser su control la principal tarea de la Organización Mundial de Comercio. Sin embargo, las economías nacionales solicitan estar protegidas. Miller (2000) dispone algunos indicadores de tal preferencia entre los que se destacan: la importancia de la concentración geográfica y política en un área determinada y, la organización política de los productores, su capacidad financiera para ejercer *lobby* y contribuir a las campañas electorales.

Uno de los elementos a tener en cuenta es que se han producido algunos cambios moderados en relación a las regulaciones proteccionistas más fuertes que en todo caso, tienen que ver con políticas de apoyo a nivel doméstico, restricciones a las importaciones y subsidios a las exportaciones. En palabras de Depetris Guiguet, la Argentina se encuentra entre aquellos países que fomentan la liberalización, aunque lejos está de disponer de estos cambios moderados

⁸² Se recuerda que, si bien la mayoría de los países del mundo poseen rodeos lecheros, un número reducido de ellos ingresa al mercado internacional como consecuencia del elevado peso de los productos frescos en los procesos de producción. Los principales países productores son en la actualidad: UE (Alemania, Francia, Polonia e Italia), Estados Unidos, India, Rusia, China y Brasil. Al respecto, véase Bisang *et al*, 2008b.

mencionados precedentemente. Afirma esta autora que: “En la Argentina en particular (...) las mejoras externas no alcanzan para sustituir la falta de políticas bien definidas. No debe olvidarse que la competitividad internacional de la lechería argentina no depende solamente de la eficiencia del sector privado sino también tienen un rol definitorio la política gubernamental y cambiaria” (Depetris Guiguet, 2004:107).

II.3. Debilidades constantes en el sector lácteo argentino

A diferencia de *commodities* como la soja, los precios de la leche y derivados no se fijan en el mercado internacional. Por el contrario, éstos están fuertemente influenciados a los vaivenes de las políticas domésticas y el mercado interno.

Como también se destacó, la fijación de precios a la materia prima ocurre en el contexto de una relación privada ‘regulada’ por la usina a el productor y que provoca un doble proceso de inclusión/ exclusión entre los productores tamberos (Gutman, 1992; Rojo y García, 2005).

Los valores de la leche fluida en tranquera se fijan a partir de los criterios de calidad antes establecidos y con diversas exigencias, bonificaciones, plazos y formas de pago. Esto sin embargo no es del todo visible en el precio final que el consumidor encuentra en góndola donde la diferencia del precio pagado en el primer eslabón de la cadena y el producto listo para consumir es importante y en el que la GD pasa, a partir de las transformaciones antes referidas, a tener un rol relevante junto a la usina.

El problema de la desregulación de los precios es una de las grandes debilidades del complejo. Algunos autores indican que en 2002, la salida de la convertibilidad provocó una mejora en el precio pagado al productor –el valor promedio creció un 68%– junto a una leve mejora en la fase industrial significando la reversión de un proceso histórico de retraso de los precios, logrando así el nivel más alto en los últimos diez años. En esta ocasión, para mantener precios bajos de consumo final, la industria absorbió pérdidas a favor de la producción primaria.

Como revelan Rojo y García, “ (...) la etapa industrial de la cadena perdió, a favor de la producción primaria, una buena parte del margen de ganancias que habían consolidado en la década del noventa” (Rojo y García, 2005:17). Otros, en cambio sostienen una situación al menos más compleja al indicar que cuando crece el excedente bruto como resultado de la facturación a nivel industrial, baja para la producción primaria. La variabilidad existe en ambos casos pero se ‘mueve de manera inversa’.

Como mencionan Bisang *et al.* al respecto, en los períodos de crisis la industria recompuso márgenes “a costa” de la producción primaria como consecuencia de su mayor capacidad de administrar los ciclos económicos (2008b:30 y *passim*).⁸³

El problema de los precios y los plazos de pago han sido invariablemente los *detonantes* de los conflictos sectoriales. En los diferentes momentos y bajo distintas condiciones actúan como válvula de visibilidad de la cuestión, y en buena parte, contribuyen a elevar la cuestión a la agenda social. Desde este núcleo problemático se desatan algunos puntos críticos que Gutman y Lavarello (2003) describen con precisión:

1. Carencia de una política lechera. La toma de decisiones se delega entre los actores, no articulados, del complejo. Esto es, sin un marco institucional estructural que pacte normas de funcionamiento (políticas tributarias, sanitarias, tecnológicas, etc.). Además, existe una subordinación a las políticas macroeconómicas directas que impide acuerdos consensuados entre el gobierno y los distintos actores involucrados en el complejo.

2. Inserción local y de exportación ligadas a la coyuntura. No existe una acción planificada por parte del Estado a partir de un plan estratégico de largo plazo. Esto es, una política sustentable ligada al sector. Lo anterior supone la ausencia de certezas en cuanto a la reglas del juego o, lo que es lo mismo, un constante horizonte de incertidumbre sin resolución aparente. De hecho, el tratamiento de los problemas estructurales e históricos de la actividad se resuelven en el corto plazo y, como se adelantó, ante la emergencia de la coyuntura.

⁸³ Se recuerda que las características intrínsecas de la lechería impide reacomodamientos (sic) sobre la marcha dados el ciclo “natural” que posee, los altos costos por especificidad tecnológica de proceso y producto y genética animal. Durante toda la década del noventa la producción invirtió en estas tecnologías pero esto no repercutió en mejores ingresos netos ya que parte de la mayor renta derivada de ésta se trasladó a la industria.

Asimismo, y aunque en el último tiempo parece revertirse, la exportación no ha sido una meta específica del sector sino que se constituyó a partir de ‘saldos’ en relación a los consumos del mercado interno y los excedentes de producción.

3. Ausencia de formas consensuadas y ‘de coordinación intersectorial, vertical y horizontal’. Las que han existido, con diversos grados de institucionalidad, no tuvieron durabilidad y se presentaron de diversas formas, desde la COCOPOL en los ochenta hasta al Grupo Lácteo (GL) en la actualidad⁸⁴, sin resultados aparentes en cuanto a la elaboración de política sectorial.

4. Competencia por los recursos naturales. Se trata de una actividad que compite por el uso del suelo con producciones más rentables como lo fue la soja durante el período de análisis con un avance total sobre el territorio.

El conjunto de situaciones anteriormente presentado permite vislumbrar ciertas debilidades estructurales del sector manifiestas en sus problemáticas recurrentes y que, a la postre, tendrán efectos en las experiencias de concertación intersectorial que se practiquen.

II.4. El complejo lácteo santafesino

Al comienzo de esta investigación se mencionó que la provincia de Santa Fe aparece como un caso relevante en la temática en cuestión. Varios factores, productivos e institucionales dan cuenta de esto y sobre ellos se abundará en lo que sigue de este apartado.

II.4.1. Estructura productiva de la provincia

Según el último Censo Nacional Agropecuario de 2002, Argentina posee 15.662 tambos con un stock de ganado para lechería de 3.571.299 cabezas. En particular, la provincia de Santa Fe posee el 26% de los tambos del país, junto con el 29% del total de rodeo disponible para tambo. A su vez, según datos

⁸⁴ La introducción de éste será uno de los aspectos importantes de los capítulos consecutivos.

presentados en Bisang *et al.* (2008b), el total de la ocupación en las explotaciones agropecuarias (EAPs) tamberas es de 13.269 trabajadores de los cuales 13.101 son asalariados permanentes y 168 transitorios.⁸⁵ Estos valores representan el 31.89% del total de la ocupación de la región pampeana con una ocupación total de 41.612 trabajadores.

Al observar la realidad provincial –teniendo presente que Santa Fe produce el 27% del total nacional–, para 1998 la producción de soja es de 7.300 millones de toneladas, mientras que la producción de leche ascendía a 2.724,82 millones de litros. Por su parte, para la campaña 2002/3, la provincia produjo 10.223.500 toneladas de soja, al tiempo que la producción de leche se redujo de 2.523,42 millones de litros en 2002 a 2.156,11 millones de litros en 2003.⁸⁶

Esto permite afirmar que esta provincia es primera productora de leche a nivel nacional –con una producción anual de alrededor de 3.000 millones de litros, teniendo en cuenta además que junto a Córdoba y Buenos Aires constituyen una de las cuencas lecheras más importantes de América Latina. El año de mayor producción fue 1999, tanto para el total del país como para Santa Fe en particular, siendo su mayor participación en el año 2002. No obstante, en términos generales puede observarse una cierta estabilidad en la producción de leche en el decenio 1994-2004, si bien su aporte a la producción total del país, tomado las puntas del período, cae aproximadamente un 9%.

⁸⁵ Ambas estimaciones, sin considerar trabajadores familiares no remunerados, sólo distinguen propietarios y asalariados fijos en un caso y trabajadores transitorios o temporarios, denominados aquí “jornaleros anualizados”.

⁸⁶ Los datos están disponibles en el sitio del gobierno de la provincia: <www.santafe.gov.ar/magic>. Consultado el 20/08/08.

Cuadro 11:
Evolución de la producción lechera para el total del país y la provincia de Santa Fe

Año	Producción de leche (en millones de l.)		
	Total del país	Santa Fe	% participación
1994	7.606,60	2.258,30	29,68
1995	8.506,70	2.559,62	30,08
1996	8.865,00	2.549,00	28,75
1997	9.090,00	2.676,06	29,44
1998	9.450,00	2.724,82	28,83
1999	10.242,00	2.944,66	28,75
2000	9.129,00	2.756,80	30,20
2001	8.768,00	2.703,51	30,82
2002	7.503,00	2.523,42	33,63
2003	7.923,00	2.156,11	27,21
2004	9.342,00	2.518,85	26,96

Fuente: Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe, 2005.

En el territorio provincial existen dos grandes regiones, también denominadas “cuencas”, de relevancia productiva. La región centro (**cuenca centro oeste**) aporta el 90% de la producción y está formada por los siguientes departamentos: Castellanos, San Martín, Las Colonias, La Capital, San Jerónimo, San Justo, San Cristóbal, 9 de julio, Vera y General Obligado. La región sur (**cuenca sur**) aporta el 9 % de la producción e incluye los departamentos Belgrano, General López, Iriondo, Caseros, Rosario y San Lorenzo (Fundación de la UNR, 2006). Por su parte, la leche producida en los tambos santafesinos se entrega a diferentes industrias procesadoras entre las cuales SanCor compra los mayores volúmenes de lo producido. La provincia, además, constituye el área de asentamiento de otras de las principales industrias lácteas del país tales son los casos de Verónica, Milkaut e Ilolay entre otras.

Existen algunas divergencias en cuanto a la división territorial de estas cuencas: autores como Montico y Pouey (citado en Lattuada y Renold, 2004) mencionan que la diferenciación territorial política no es del todo paralela a la

productiva. Se observarían entonces, tres cuencas: la centro oeste santafesina y noreste de Córdoba, la de los alrededores de Rosario y la de General López, al sur de la provincia.

Por su parte, trabajos de la SAGPyA (1996) identifican dos cuencas: la central, donde el mayor volumen de lo producido proviene de los departamentos de Castellanos y Las Colonias y la sur, donde se destacan los departamentos de General López e Iriondo. Según información del Ministerio de la Producción de la provincia, los departamentos Belgrano, Iriondo, San Lorenzo Caseros, Rosario, Constitución y General López formarían la cuenca sur. Iriondo y General López poseen el mayor número de tambos y, a su vez, la mayor cantidad de litros producidos. La Cuenca Sur posee algunas particularidades para destacar. Entre otras, se destaca que es una “cuenca muy dinámica por la intensa competencia que se establece con la agricultura por el uso del suelo” (Fernández, 2004).⁸⁷

Con el objeto de mostrar ciertas características de la actividad en la provincia se mencionan a continuación estudios de casos que han reflejado las particularidades de este tipo de producción. El primero de ellos es sobre el departamento San Martín. Se trata del trabajo de Depetris Guiguet (1996) que destaca la fuerte presencia de tamberos-medieros para este departamento de la cuenca centro-oeste. Este trabajo deja ver que para la década del noventa, el aumento en el volumen de la producción y la incorporación de mejoras tecnológicas tuvieron efectos negativos en el porcentaje del monto que recibe el mediero aunque no necesariamente en la retribución obtenida.

En este sentido, considerando la provincia de Buenos Aires, Quaranta (2003) indica que la mecanización del ordeño fuertemente promovida desde el sesenta en adelante, desplazó aquello consignado en el Estatuto del tambero-mediero en cuanto a la retribución porcentual ahora fijada en términos privados entre el productor y el mediero. El citado autor menciona que “los porcentajes disminuyeron progresivamente a medida que se incrementaba la escala de producción de las explotaciones aunque no implicaba necesariamente la disminución de la retribución en términos absolutos. El incremento del capital

⁸⁷ Además, como indica Mascali, “en el sur de la provincia de Santa Fe un porcentaje muy elevado de la producción agrícola se desarrolla en establecimientos de tipo familiar” (Mascali, 1990:81), afirmación que podría extenderse en materia de lechería. Al respecto véase Nogueira (2008a). En el caso de la Cuenca Oeste, los establecimientos han sido históricamente de mayor envergadura y distinta caracterización.

necesario y el valor de las inversiones (...) excluyó la posibilidad [previa] de que el mediero aportara instrumentos y medios de trabajo como estaba previsto en el estatuto para los casos de ordeño manual” (Quaranta, 2003:58).

En esta línea se destaca también la presencia de tambos familiares capitalizados con presencia de medieros para el caso de la cuenca sur. En otra investigación (Nogueira, 2008a), se argumentó que junto a la modernización de la actividad, también se modernizó esta forma de organización del trabajo aún en las explotaciones familiares.

Debe considerarse, además, que para 1991 en la provincia el 30% de los productores se hace cargo en forma directa del tambo según datos de Cloquell y Gonella (1995), quienes destacan además la progresiva pérdida de peso de las cooperativas que producían –para 1992– casi tres millones de litros de leche. En éstas habría un 41% de productores (con un aporte del 23% del total producido) caracterizado aquí como *vulnerable* debido a su casi nula posibilidad de adaptación a los requerimientos de capital de la actividad y el no-acceso a créditos.

Los trabajos precedentes marcan dos situaciones visibles en la provincia: los tambos capitalizados y/o familiares capitalizados con medieros (Depetris Guiguet, 1996 y Nogueira, 2008a) y las explotaciones más informales con productores *vulnerables* para quienes resulta muy dificultoso integrar los circuitos productivos, especialmente al intensificarse las demandas por calidad por parte de la agroindustria.⁸⁸

II.4.2. Características institucionales

Con relación a este punto se indicarán a continuación dos atributos centrales que dotan a la provincia de relevancia considerando los objetivos de esta Tesis. El primero de ellos es la re-valorización del espacio provincial –a partir del Ministerio de Producción– como protagonista de las instancias de diálogo

⁸⁸ En estos casos, se destaca el trabajo de BASSI, Andrés, BIOLATTO, Renato, MARINI, Pablo y PIETRONAVE, Victoria (2006), *Una propuesta de extensión hacia la comunidad. Los pequeños productores lecheros periurbanos de localidad de Casilda*, Rosario: UNR Editora.

propuestas por el Estado nacional, pero también en su rol de gestión de políticas concertadas a nivel sectorial para el territorio provincial.

Por su parte, la segunda característica se vincula con la identificación de este territorio con una extensa trama asociativa que se re-significa entre los años 2002 y 2003 a partir del surgimiento de nuevas entidades, con atributos diferenciales cuyas morfología y accionar son de notable trascendencia para comprender la relación agenda/ actores/ concertación. Se introducen a continuación estos aspectos que serán más ampliamente desarrollados en los capítulos III y IV.

En el último tiempo, desde el Ministerio de la Producción han sido dispuestas algunos instrumentos de políticas –o más bien medidas regulatorias– para la producción láctea orientas por algunos acuerdos marco a nivel de SAGPyA.

En este sentido, se crea, a partir del **Decreto 508/08** el denominado Consejo Económico de la Cadena de Valor Láctea como un espacio público-privado no vinculante para la propuesta de políticas para la actividad. Con este antecedente, durante agosto de 2009 el gobierno provincial reglamenta –a partir del **Decreto 1532/09** la creación de un Registro Provincial de Productores Lecheros de carácter obligatorio con el objetivo de establecer una red de laboratorios certificados para homogeneizar y controlar los parámetros de calidad requeridos para la leche en tranquera.

En su artículo 3, la citada norma indica que “el Ministerio de la Producción definirá los valores composicionales y de calidad de la LECHE DE REFERENCIA, según criterios de técnicos idóneos, guiados por el Comité Técnico Asesor que trabaja en el Plan Piloto en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, como también, los que considere el Consejo Económico de la Cadena de Valor Láctea.^[89] Sus valores serán revisados periódicamente” (Mayúsculas en el original). En este párrafo se explicitan algunas referencias que quedarán más claramente explicadas en el capítulo IV pero que, por su importancia, es menester mencionar al menos en de forma introductoria.

⁸⁹ Las consideraciones respecto del Plan Piloto y el Foro Cadena Láctea serán adecuadamente desarrolladas en los próximos capítulos.

En principio la vinculación del decreto con la agencia estatal –nacional– de mayor importancia en cuanto a la elaboración y ejecución de políticas para el sector. Pero además, y especialmente, la relevancia que posee para la elaboración de esta norma las consideraciones de un Foro –tal es la Cadena Láctea– de carácter sectorial privado y en donde la provincia participa de manera constante como parte de los equipos técnicos. Estas medidas brindan argumentos para considerar una re-localización de la agenda sectorial en un nivel subnacional. Esto aparece retratado en varias referencias en el Decreto 1532/09 en cuanto al valor económico y social que el complejo lácteo posee en este territorio.

La activación de una agenda provincial para la problemática láctea ciertamente marca el compás de la discusión a nivel nacional pero, a su vez, adquiere rasgos novedosos en cuanto avanza en el tratamiento de cuestiones actualmente centrales: la constitución de una ‘leche de referencia’ avanza en ese sentido.

De esta forma, y como antecedente de la regionalización o *provincialización* de las agendas –en este caso las sectoriales–, se menciona especialmente la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate –INYM– en el año 2002 y luego de una intensa negociación intersectorial, re-estableciendo así la regulación de la producción yerbatera que, como se ha referido en notas aclaratorias, tuvo su fin en 1991 al disolverse la Comisión Reguladora de la Producción y el Comercio de la Yerba Mate y el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate Canchada.

La **Ley Nacional N° 25.564** del año 2002 da origen a este Instituto y fija como su sede central la ciudad de Posadas (en Misiones) la cual, no casualmente posee el 90% de la producción de yerba mate del país, seguida por Corrientes. Además, y como referencia simbólica, su Directorio se encuentra compuesto, según la citada norma, por –en el orden que sigue– dos funcionarios designados por el gobierno nacional con ‘domicilio real’ en Misiones y Corrientes respectivamente junto a otros representantes del sector en sus fases primaria e industrial, las cooperativas, los trabajadores tareferos y secaderos. Todas estas instancias de representación deben poseer personería jurídica y, en consecuencia, están debidamente reglamentadas.⁹⁰

⁹⁰ Al respecto pueden consultarse la normativa e información disponible en <<http://www.inym.org.ar/>>.

Por otra parte, y a propósito de los representantes sectoriales en instancias de este tipo, Santa Fe también merece algunas referencias en cuanto a las asociaciones representativas originadas allí entre los años 2002 y 2003 especialmente en la fase primaria y en un contexto de precios muy bajos que, en parte, contribuyeron a su formación.

La provincia posee una extensa historia en materia de asociativismo agropecuario que –podría decirse– se inicia en 1912 con el Grito de Alcorta y el nacimiento de la Federación Agraria Argentina –en adelante FAA–. Particularmente para la actividad láctea se destaca la presencia de la Federación de Centros Tamberos –en adelante FECET– y también numerosas cooperativas de productores.

Sin embargo, en estos años –2002 y 2003– se organiza una serie de asociaciones más bien informales en cuanto a su estructura institucional caracterizadas por demandas más específicas, acciones más defensivas –el piquete o corte de ruta serán las centrales– y especialmente diferenciadas de la representación tradicional –como podría considerarse a FAA–. Incluso, puede argumentarse que una de las razones que les dan origen a tales –*nuevas*– asociaciones se vincula con una crisis en la representación propuesta por las entidades generalistas –ligadas al sector agropecuario en conjunto– y/o tradicionales.

Estas *nuevas* entidades no sólo modificarán el universo asociativo sino que tendrán un rol protagónico en los procesos de formación de agenda, provinciales o regionales y nacionales. La morfología de tales instancias representativas y sus vinculaciones con los contextos de formación de problemas son tópicos desarrollados en detalles en los capítulos que siguen.

A modo de síntesis de este apartado, es posible argumentar, a partir de las referencias anteriores, que a pesar de la importancia productiva de la provincia en el total nacional, las dificultades cíclicas de la actividad también allí están presentes.

Los problemas de articulación de los tambos con la agroindustria continúan siendo relevantes. Esto se hace quizá más visible en la cuenca sur dado que allí se concentra un mayor número de productores familiares capitalizados cuya persistencia en la actividad trasciende muchas veces la rentabilidad de la materia prima (Nogueira, 2008a).

Los contextos generales, nacionales y provinciales, de formación de políticas manifiestan en ambos casos –provincial y nacional– la continuidad de los problemas estructurales por los que atraviesa la actividad láctea. El análisis al interior de la estructura institucional que atraviesa el sector permitirá avanzar en la constitución de dicha continuidad en términos provinciales.

Considerando lo anterior, las referencias al caso de Santa Fe no sólo muestran especificidades a nivel subnacional sino que éstas también dan contenido a los procesos de formación de agenda y, a su vez, de resolución de los problemas sectoriales a nivel nacional; de allí su gran relevancia para el desarrollo de esta investigación.

CAPÍTULO III: La problemática láctea desde una mirada política: actores y formas de representación en el sector

Tal como menciona Lattuada (2006), en la historia de la sociedad civil en el agro argentino se visualizan dos grandes momentos formativos: principios y último cuarto del siglo XX. En un primer momento, la creación de la Sociedad Rural Argentina –en adelante SRA– a fines del siglo XIX pero, especialmente, la fundación de la Federación Agraria –en adelante FAA– luego del conflictivo movimiento *coyuntural y estructural*⁹¹ (Ansaldi, 1983) que concluyó con el denominado “Grito de Alcorta” en la región sur de la provincia de Santa Fe.

Ambas, organizaciones *gremiales* de defensa de los intereses de grandes productores y hacendados, la primera, y de pequeños y medianos productores, la segunda. Dichas organizaciones –especialmente SRA– tuvieron gran trascendencia en términos políticos pues sus miembros dirigentes también cumplían, en muchos casos, funciones públicas en cargos legislativos o en los distintos ministerios.

En términos generales, las demandas de las organizaciones –SRA y FAA pero también las demás que serán desarrolladas aquí– fueron modificándose en relación a los regímenes de acumulación circundantes y las transformaciones internas a partir de sus estructuras organizacionales y lógicas políticas. Similar proceso puede homologarse a la trayectoria de otras organizaciones vinculadas al sector lácteo en particular.

En este capítulo, se desarrolla cómo se produjeron tales transformaciones en las asociaciones vinculadas al sector lácteo a partir de los marcos teóricos que permitirían explicarlas –ya adelantados en el Capítulo I– y sus comportamientos en determinadas coyunturas que favorecieron la inclusión de las problemáticas sectoriales en la agenda pública.

⁹¹ En este texto Ansaldi recupera para su análisis del *chacarero* como sujeto típico de la Pampa argentina la articulación de elementos *coyunturales*, como la baja en los precios internacionales y *estructurales* –las condiciones constitutivas del capitalismo agrario argentino– sobre la base de la figura del arrendamiento y sus consecuencias en relación a las denominadas *libertades capitalistas* demandadas por los chacareros pampeanos: reembolso en las mejoras tecnológicas aplicadas al predio, libre elección de compra de insumo y venta de los granos, etcétera. Al respecto, véase en detalle el trabajo citado.

III.1. Las asociaciones del sector lácteo

Este apartado se compone de cinco puntos. En los tres primeros se analiza el universo asociativo sectorial en los distintos niveles de la trama: primario, industrial o secundario y de comercialización. En el punto 4 se desarrolla el Foro Cadena Láctea 2020 como una instancia novedosa de representación sectorial de gran relevancia para esta investigación. Finalmente, en el punto 5 se presentan algunas reflexiones de cierre en cuanto a los modos de acción colectiva en el sector a la luz de las perspectivas teóricas ya expuestas en el capítulo I.

III.1.1. La estructura de representación en la fase primaria

A lo largo de la Tesis se ha referido indistintamente a “corporaciones”, “organizaciones” o “asociaciones” sectoriales. En palabras de Pizzorno (1981), los regímenes liberales no tienen lugar para las corporaciones en el sentido del *corporativismo*; surgen, entonces, una serie de asociaciones voluntarias de distinto tipo que sólo en algunos casos se transformarán en organizaciones de interés.

En los ya citados trabajos de Durkheim, la corporación, como grupo profesional, se entendía como “la que forman todos los trabajadores del mismo orden, todos los cooperadores de una misma función” (Durkheim, 2006:504). A partir de esta definición y, en tanto la corporación posee una función de mantenimiento de los lazos sociales, el énfasis está puesto en la cooperación que promueve entre sus miembros. En términos amplios, las asociaciones colectivas son construcciones político-culturales que resultan en espacios constituidos por agentes individuales o colectivos *dispuestos* a participar en la construcción de un *objetivo común* independientemente de su formalidad.⁹²

Las primeras asociaciones vinculadas al sector lácteo en particular fueron aquellas relacionadas con el sector agropecuario en general, especialmente las que representaban a pequeños y medianos productores, pues, tal como se indicó con anterioridad, la producción láctea estuvo muy ligada a estos sujetos sociales en sus orígenes. Se trata del caso de FAA. Mientras que la SRA –creada en 1866–

⁹² Se recuerda al lector que los términos “dispuestos” y “objetivo común” fueron oportunamente mencionados a partir las distintas perspectivas sobre acción colectiva dispuestas en el Capítulo I.

representaba, en su mayoría, a los grandes propietarios pampeanos, FAA nace un tiempo después –1912– como su cara opuesta, representando a los pequeños y medianos arrendatarios primero, y propietarios después, que se encontraban bajo la subordinación económica y productiva de los grandes propietarios o terratenientes.⁹³

Al momento de formación de estas asociaciones, el régimen social de acumulación estaba articulado sobre la capacidad agroexportadora del país de carnes y granos. Este período fue denominado, precisamente como “modelo agroexportador” y, en términos políticos, marcó una verdadera simbiosis entre la dirigencia de SRA y los funcionarios públicos.

Coincidiendo con la etapa final de formación del Estado-nación, el modelo agroexportador armonizó los intereses públicos con los privados a partir de la constitución de sectores dominantes claramente homogéneos integrados en muchos casos por quienes eran miembros de la SRA. Es por esto que se terminó de consolidar un aparato estatal escasamente autónomo, vinculado con los intereses de esta clase dominante sobre la base, al menos hasta el primer gobierno radical, de una participación política restringida a partir de un partido de “notables” (Sábato, 1988).⁹⁴

Si bien, al decir de Martínez Nogueira (1988), la primera entidad de trascendencia sectorial –SRA– poseía cierta homogeneidad social y cultural; es en su misma base donde germinan ciertas filiaciones políticas desencontradas, tal el caso de la puja de criadores/ invernadores. Pero esta entidad, “en que coexisten iguales aún cuando algo diferentes” no alcanza para representar los intereses de toda la población rural. Así, nace FAA en 1912 luego de un período de extendida conflictividad chacarera (Ansaldi, *Op. Cit.*) que incluso se continúa bastante

⁹³ Al respecto y sobre todo este período, véase BARSKY, Osvaldo y DJENDEREDJIAN, Julio (2003), *Historia del capitalismo agrario pampeano*, Tomo I: La expansión ganadera hasta 1985, Universidad de Belgrano-Siglo XXI, Buenos Aires.

⁹⁴ Para profundizar este tema, véase en detalle Sábato, (*Op. Cit.*). En cuanto a la expresión “clase dominante”, su uso –como este autor aclara citando a Marx–, refiere a que ella es “portadora de historia”. Se trata de una clase con carácter “vivo y movedizo” con muy pocas fracciones, altamente homogénea y ligada al “ejercicio parcial de actividades empresariales no agropecuarias en coexistencia con la expansión agropecuaria”. La gran cualidad de la clase dominante argentina estaba dada por su adaptabilidad a las coyunturas con un carácter altamente especulativo. Dice Sábato al respecto: “Se trabajaba en condiciones de riesgo y se terminaba por estimularlo: tanto los auges como las crisis ofrecían oportunidades para que un grupo reducido –cambiante según la habilidad de quienes lo componían– captara ganancias extraordinarias manejando una masa de capital inicialmente pequeña” (Sábato, 1988:101). Esta es una hipótesis que ha suscitado varios debates al interior de historiografía argentina.

después de esa fecha. Núcleo de representación del chacarero arrendatario pampeano, la presencia de FAA contribuyó a la formación de cooperativas con el ejemplo traído por algunos inmigrantes y con el objetivo de mejorar el trato con los intermediarios, las condiciones de compra de insumos, la venta de cereales y garantizar la tarea colonizadora de tierras (Lattuada 2006:67 y *passim*).

Como puede observarse, la representación sectorial estuvo fragmentada desde sus orígenes. En principio, SRA y FAA se constituyeron, como se marcó, con bases sociales bien diferentes y con objetivos de acción contrapuestos. En palabras de Lattuada (*idem*), existen tres ejes que atraviesan la constitución de asociaciones sectoriales: las diferencias de base ya indicadas, las de tipo económico-productivas (el perfil exportador de los ganaderos invernadores frente a criadores orientados al mercado interno)⁹⁵ y aquéllas diferencias en cuanto a las estrategias en la comercialización de la producción (grandes empresas de capital frente a cooperativas de servicios).

Con el tiempo, se materializó –durante buena parte del siglo XX– una estructura de representación bien segmentada, con objetivos y discursos contrapuestos. SRA mantuvo la representación de terratenientes y capitalistas agrarios de la región pampeana y FAA se consolidó como la principal representante de pequeños y medianos arrendatarios y propietarios (llamados también *chacareros* y, más recientemente, *productores familiares capitalizados*) orientados fundamentalmente a producciones agrícolas y agrícola-ganaderas.

Por su parte, y específicamente ligada a la actividad láctea, se constituye la **Unión General de Tamberos** –en adelante UGT–. Esta asociación surge en febrero de 1920 –cuando el modelo agroexportador empezaba a mostrar grietas y

⁹⁵ Este segundo eje queda bien marcado en los años treinta cuando, debido a cambios en el mercado mundial y en el régimen social de acumulación que transitaba su paso a la industrialización sustitutiva, se produce un fraccionamiento de la burguesía terrateniente en términos de invernadores y criadores. Al respecto, véase el pionero texto de Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (1968), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, Buenos Aires, primera parte y el ya clásico texto de Horacio Giberti (1954), *Historia de la ganadería en Argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires. El texto de Giberti realiza un minucioso relato de la estructura productiva del sector ganadero como así también un análisis del complejo entramado social y político que lo rodea. Los enfrentamientos entre estas dos *fracciones*, criadores e invernadores, tuvieron un lógico desplazamiento a las formas de representación que derivaron en dos asociaciones distintas: Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), creada en 1942 como entidad de tercer grado que agrupaba a diferentes asociaciones locales del interior y la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP). Allí se agrupaban los criadores, diferenciándose de los invernadores que lo hacían en SRA. Con el tiempo, CRA iría alineándose a la línea política de SRA, especialmente luego del peronismo, cuando la dicotomía invernadores-criadores perdía peso. Véase Lattuada, 1991 y 2006.

los precios que se pagaban por la materia prima eran muy bajos– y pueden encontrarse en sus Estatutos los objetivos centrales de su creación: “ofrecer un punto de reunión y fomentar el espíritu de solidaridad (...) propendiendo a que formen parte de la Asociación todos los productores y criadores de ganado lechero que exploten tambo (...)”, “tratar asuntos que se refieran a la producción de leche, como órgano de vigilancia y labor constante en salvaguardia de los intereses, *estudiando* las leyes, decretos, impuestos, actos y medidas perjudiciales a la producción para pedir modificación o abolición según se crea justo y razonable” y, entre otros, “realizar toda clase de gestiones ante los poderes públicos o privados con ese fin, propendiendo a un sistema en el mercado que contemple las necesidades del productor, estimule y fomente la producción y el consumo asegurando la calidad de la leche y su precio”.⁹⁶ En estos objetivos puede advertirse cierta generalidad que también se traduce en el rol de la asociación en cuanto a órgano consultivo y de asistencia técnica, aún cuando ha participado de las distintas instancias de diálogo sectorial.

Junto a estas asociaciones, es menester mencionar, dada su impronta en la actividad, al **movimiento cooperativo** que se desarrolló ampliamente desde los años cuarenta en adelante. Para la década del setenta estaba consolidada una estructura de alrededor de 1.278 cooperativas (entidades de primer grado), 13 federaciones (de segundo grado) y una organización de tercer grado: Confederación Intercooperativa Agropecuaria –en adelante CONINAGRO– que tiempo después sería considerada una de las corporaciones *tradicionales* del sector en general.

Las cooperativas de primero y segundo grado, de amplio alcance regional y productivo, actuaban en el marco de los intercambios económicos mientras CONINAGRO se consolidó como una “asociación de carácter reivindicativo especializada en la representación de los intereses del cooperativismo agropecuario argentino” (Lattuada, *Op. Cit.*:70). Las formas cooperativas como vías asociativas tienen entonces larga data en Argentina. Comúnmente, puede observarse un amplio predominio de las cooperativas de tipo agrícola-ganaderas y, en particular dentro de éstas, de cooperativas lácteas. El área de radicación de

⁹⁶ El Estatuto está disponible en <http://www.tamberos.org.ar/inst_estatuto.htm> La cursiva es nuestra. Consultado el 20/04/2009.

estas asociaciones ha sido la región pampeana y muy especialmente, las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires.

La cooperativa, en términos específicos, puede definirse como una asociación autónoma de personas, una unión voluntaria para la satisfacción de necesidades y aspiraciones económicas, culturales o sociales y/o una empresa⁹⁷ de propiedad conjunta “democráticamente gestionada” (Renold y Lattuada, 2006, Olivera, 2006). Evidentemente, estas asociaciones se han transformado a partir de los cambios acaecidos en los regímenes de acumulación, en particular durante la década del noventa. En la modelización propuesta por Renold y Lattuada (2004 y 2006) es posible encontrar tres tipos ideales de asociaciones cooperativas: Organizaciones Institucionales Consecuentes –OIC–, Organizaciones Institucionales Paradojales –OIP– y Organizaciones Institucionales en Mutación –OIM–.⁹⁸ Brevemente, estos modelos se constituyen a partir del tipo de acción social –en el sentido weberiano– que llevan adelante y de los contextos de formación en los que éstas se reproducen, es decir, el régimen social de acumulación.

Los autores citados argumentan que durante las tres fases de la industrialización sustitutiva –emergencia, consolidación y descomposición– la trayectoria cooperativa manifiesta un crecimiento ingente en cuanto a la cantidad y diversidad de las operaciones y negocios de estas organizaciones. También un crecimiento en el número de asociados y el desarrollo de una mayor complejidad técnico-administrativa, así como múltiples instancias de vinculación interinstitucional. Esta densidad supone ciertas transformaciones a nivel de las conductas de sus miembros, la planificación y los criterios de jerarquía interna.

Uno de los elementos que varía es, por ejemplo, los tipos y métodos de participación de las bases, llegando a existir una representación “fiduciaria” por la que los dirigentes alcanzan una importante autonomía respecto de los intereses de sus representados de acuerdo con los intereses de la institución. Lattuada y Renold son muy claros al respecto: “si bien se mantiene un discurso de ‘corte mutualista’ que insiste en destacar los principios de la identidad cooperativa –solidaridad mutua y gestión democrática, cuya finalidad es mejorar el nivel de vida de los

⁹⁷ A partir de una reunión de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en Londres en 1995, se establece que una cooperativa puede constituirse como empresa que funciona en el mercado. Esto no se contemplaba antes de 1995.

⁹⁸ Esta caracterización puede ampliarse en los citados textos de Lattuada y Renold.

asociados–, en la práctica se produce una escisión entre los principios y las acciones concretas” y, continúan, una racionalidad en las acciones, esta vez ponderando medios y fines: “(...) desplazamiento de los objetivos originales a favor de los medios, que ahora constituyen unos nuevos medios institucionales” (Lattuada y Renold, *Op. Cit.*:89).

En este argumento, la unidad representacional (sic) que era posible encontrar en las denominadas OIC se escinde en una nueva unidad en la que coexisten acciones racionales con arreglo a fines y a valores que suponen, como aclaran los autores, una “tensión institucional” para resolver el dilema entre identidad y resultados.⁹⁹

Teniendo en cuenta la argumentación precedente, las cooperativas lácteas también pueden comprenderse a partir de la modelización propuesta por Lattuada y Renold. Esto es, a nivel interno, en cuanto a sus atributos como asociación y, a nivel externo, desde sus relaciones hacia fuera con otras instituciones cooperativas y no cooperativas en los contextos de un régimen social de acumulación determinado. Según datos inéditos trabajados por Fernández *et al.*, para el año 1998 existían en Argentina un total de 218 cooperativas agrícola-ganaderas con un total de 156.768 asociados. De este total, el mayor porcentaje (alrededor del 55%) eran cooperativas lácteas, esto es, 120 asociaciones con un total de 14.791 asociados. Si se observan los datos para la provincia de Santa Fe, ésta posee 47 del total, siendo la segunda en importancia luego de Córdoba que contaba para entonces con 51 cooperativas. Las 47 cooperativas santafesinas tenían además, 5.275 asociados.

En Santa Fe tiene lugar la primera experiencia de cooperativismo lechero en Argentina. En 1918, surge la Cooperativa de Lechería de Zavalla, en la zona de Rosario. El propósito de esta unión, con pocos asociados por entonces, era valorizar la materia prima a partir de la elaboración propia de productos, en principio, crema. Las condiciones de los campos de la zona para este tipo de producción junto al crecimiento de la demanda de productos lácteos contribuyeron a la creación de otras cooperativas. Tiempo después, y sobre la que luego se

⁹⁹ Es sugerente mencionar las dos problemáticas irresueltas que se mantienen en este contexto: la presencia del ya mencionado *free rider*, que desde la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson supone que aquellos que no participan, lo hacen porque saben que igualmente se verán favorecidos por quienes participen más o menos activamente y, por otra parte, el proceso de “alteridad burocrática” cuando aparece una relación entre la institución y sus asociados que no difiere de una relación de mercado.

conocería como la “cuenca centro-oeste santafesina”, se crean entre 1925 y 1940 un gran número de asociaciones cooperativas con productores aún inmigrantes, especialmente suizos, donde los principios cooperativos estaban fuertemente arraigados.

Si bien el objetivo inicial del movimiento cooperativo era valorizar la materia prima para colocarla por cuenta propia en el mercado, esto generó competencia entre los productores y la industria privada, que establecía precios muy bajos por litro de leche. Como relatan Fernández *et al.* (*Op. Cit.*), en respuesta a una iniciativa del entonces Ministerio de Agricultura de la Nación que consistía en la creación de un “tribunal arbitral” tripartito (con miembros del gobierno, la industria y la producción), un grupo de cooperativas se reunió en Córdoba. Luego de varios encuentros, el cooperativismo se consolida como estrategia para introducir mejoras en los precios y en la materia prima para lograr una diversificación productiva. Este objetivo se cristaliza con la creación de la cooperativa de segundo grado que comienza con una fábrica de manteca en Sunchales y luego, se expandirá en productos y distribución a todo el país: SanCor, inicialmente vinculada a la producción de manteca. Al comenzar los años noventa, esta empresa contaba con más de 300 cooperativas tambeas distribuidas en seis provincias y llegó a reunir a 10.000 productores aproximadamente.

Las cooperativas lácteas nacen, entonces, con el objetivo de provocar una valoración “justa” de la materia prima promoviendo la asociación de los productores de la zona y, a la sazón, avanzar en la elaboración de productos más específicos (crema, manteca, yogur, leches especiales, etc.) pero este primer objetivo se torna un tanto difuso en una mirada retrospectiva sobre el sector y, en consecuencia, se traslada a una constante oscilación en los roles de estas organizaciones, primero más visiblemente gremiales y luego estrictamente empresariales y comerciales, como ha sucedido en el último tiempo.

Estos procesos ocurren por la confluencia de varios factores: como se apuntó, los cambios que provocan los regímenes sociales de acumulación en las estrategias macroeconómicas, pero también en las decisiones microeconómicas alteran el comportamiento de los agentes en determinadas coyunturas. Junto a esto, el primigenio objetivo de unidad gremial se va trasladando a otro, más ligado a la obtención de ganancias en el sentido de una empresa capitalista que, a la

postre, es uno de los atributos que se delinean en las organizaciones cooperativas en mutación en la tipología de Lattuada y Renold.

El caso de SanCor es representativo en este sentido. Las cooperativas, especialmente las más pequeñas, han visto fugar sus recursos (financieros, productivos y humanos) en la última década, mientras que aquellas que extendieron su existencia en términos generales y, a pesar de las excepciones, bien pueden calificarse como cooperativas empresariales, es decir, por desplegar en sus acciones “estrategias cooperativas empresariales”.

En representación del movimiento cooperativo se destaca la denominada **Junta Intercooperativa de Productores de Leche** –en adelante JIPL– entidad de segundo grado, asociada –desde 2007– a la CONINAGRO. La JIPL tiene una estrecha vinculación con la empresa santafesina Milkaut, de hecho el presidente de ésta es también el de la Junta. Milkaut se funda en 1925 en Frank, en la cuenca centro-oeste de la provincia. En sus orígenes, se constituyó como una cooperativa de primer grado llamada Unión de Tamberos Cooperativa Limitada. Con un constante crecimiento, en 1995 la asociación creó la empresa Milkaut SA a la que se transfirieron actividades comerciales e industriales a cambio de acciones, de tal forma que el patrimonio de la cooperativa no se modificó (Fernández *et al.* 2004:58). La Junta se articula, a partir de distintos representantes, con las instancias de sanidad, desarrollo científico-tecnológico, corrimiento de la frontera productiva, etc. con las carteras de agricultura de las provincias de Santa Fe y Córdoba, sus principales provincias de incidencia.

Especialmente considerando a la provincia de Santa Fe, en 1973 se funda en Firmat, al sur de la provincia, la **Federación de Centros Tamberos** –en adelante FECET– con una orientación netamente gremial confluyendo allí buena parte de la representación de tamberos familiares. En la medida en que prosperó la actividad, también lo hizo la asociación, llegando a contar con 5.600 socios. Al comenzar la década del noventa, y ante la reducción del número de tambos y productores, el número de asociados se redujo a 400.

Las referencias del presidente de la entidad en 1998 ilustran un problema de representatividad que atraviesa gran parte de las asociaciones de este tipo: “*la gente joven que queda no tiene vocación de participación, ellos piensan que todo*

está corrompido a partir del mal ejemplo que nos dan los políticos”.¹⁰⁰ Esta percepción está vinculada a una imagen negativa respecto de los cuadros dirigenciales en las asociaciones y también con el pobre aporte que estas últimas han tenido en el desarrollo del sector agropecuario en el último tiempo.

Por su parte, durante la década del noventa, cuando el RSA que inauguró la convertibilidad mostraba fuertes signos de descomposición, la trama asociativa en el sector agropecuario se modificó drásticamente, especialmente en cuanto a los objetivos institucionales de las asociaciones pero también respecto de sus discursos y prácticas. A la par de esto, aparecieron nuevas formas de representación sectorial, más ligadas a formas de acción directa sobre situaciones en particular, durante coyunturas no favorables al sector.¹⁰¹

Es sugerente para el análisis de estas transformaciones la hipótesis de Lattuada (2003 y 2006) en cuanto a una doble tendencia, por un lado a la dispersión de los intereses agrarios y, por otro, en el sentido opuesto, una concentración o corporatización (sic) de los agregados, fortaleciendo una representación unitaria o de pocos interlocutores (Lattuada, 2003:178). Estos dos movimientos se analizan, según el caso, a partir de lo que el autor denomina “hipótesis de la dialéctica dispersión/ concentración”.

Para la actividad láctea, dicha hipótesis puede caracterizarse como sigue: durante finales de la década del noventa y principios de la actual, se observa una mayor dispersión en las asociaciones vinculadas al sector pues pierden peso las asociaciones más generales –SRA¹⁰², FAA– también las específicas con mayor trayectoria –UGT y FECET– y se introducen ‘nuevas’ asociaciones constituidas por producto pero también por regiones (cuencas o provincias más concretamente) y con roles más definidamente ligados a las demandas específicas del sector en cuestión.

Surge, a partir de éstas, una fuerte crítica a las corporaciones tradicionales –FAA, SRA, CONINAGRO y CRA– cuyo discurso y funciones se descreen (Binolfi y Lattuada, 2004). Las demandas de estas asociaciones son, por tanto,

¹⁰⁰ *Nuestro Agro*, 1998, 59, pp. 12-13.

¹⁰¹ Se recuerda que en el capítulo I se encuentran las referencias a investigaciones que, desde diferentes perspectivas, han analizado estas transformaciones (Giarraca, 2004 y 2005 y Benencia, 2004).

¹⁰² Nótese, no obstante, que los últimos presidentes de SRA han estado vinculados al sector lácteo: 1984-1990: Guillermo Alchouron, 1990-1994: Eduardo de Zavalía, 1994-2002, Enrique Crotto y, actualmente, Hugo Biolcatti.

más inmediatas y cotidianas, en la medida que refieren a problemas más concretos y menos gremiales.

En este sentido, y como podrá verse a continuación, se constituyen una pluralidad de asociaciones con diferentes grados institucionalización, desde las de mayor complejidad institucional hasta las más informales. Dichas asociaciones, toman relevancia política y mediática –especialmente a partir de las acciones que promueven: cortes de ruta, piquetes y bloqueos a usinas– respecto de sus posiciones asumidas ante los proyectos de intervención política para lechería, lo cual contribuyó de ese modo a la formación de los problemas específicos y visibles de la actividad en coyunturas concretas.

El surgimiento de tales entidades se vincula con la presencia de dirigentes del interior de las provincias que, en algunos casos, participaban de las estructuras organizativas tradicionales y, en otros, eran productores autoconvocados. El objetivo fue trabajar por una entidad sectorial específica que articulara en este nivel a las distintas asociaciones regionales o por cuenca dado que numerosos productores percibían que, en momentos de gran dificultad, las entidades tradicionales multisectoriales o generalistas no habían “sabido estar a la altura de la circunstancias”.¹⁰³

Sin embargo, y tomando en cuenta la segunda parte de la hipótesis de Lattuada, existe en forma paralela y no contradictoria la tendencia a la representación unificada a partir de Cámaras de Productores Provinciales y Federaciones Nacionales cuyos objetivos inmediatos son constituirse como actores de relevancia en los diálogos institucionales que se promuevan.

Concretamente, si se observa el escenario para el año 2000, se encontraban ya constituidas –y con personería jurídica en trámite– las siguientes asociaciones: **Asociación de Productores Lecheros de la provincia de Córdoba** –en adelante APLECOR–, **Asociación de Productores Lecheros de Santa Fe** –en adelante APLESAFe), **Productores Lecheros Asociados del Sur de Santa Fe y Córdoba** –en adelante PLASSACO–, **Asociación de Productores Lecheros del Norte de Buenos Aires** – en adelante APLENOBA– y **Asociación de Productores del Sudoeste de Buenos Aires y La Pampa** –en adelante APLESOBEP–.¹⁰⁴

¹⁰³ Testimonio extraído de entrevista a miembro de CRA, 29 de julio de 2009.

¹⁰⁴ En rigor, PLASSACO, surge un poco más adelante –entre 2003 y 2004– en las zonas sur de Santa Fe y Córdoba sobre una región de tambos más grandes con características empresariales.

Según la información obtenida en el análisis de las entrevistas en profundidad, el nuevo escenario estaba conformado por mesas o cámaras, según el caso, en Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Entre Ríos. En la primera provincia se trata de una asociación, en las tres restantes son cámaras.

Estas fuentes indican además que en la provincia de Buenos Aires se plantea una realidad con otros matices. Se crean asociaciones por cuenca y sin confluencia en una cámara provincial. Aunque buena parte de las fuentes gráficas hacen referencia a la **Cámara de Productores de la Provincia de Buenos Aires** –en adelante CAPROLEBA–, la misma no posee existencia jurídica. Las Cámaras que tienen vigencia son de las cuencas Mar y Sierras– en adelante UPLCMyS–, del Oeste –CAPROLECOBA– del Norte –en adelante CLAN– y del Sur –CLAS–.

Todas ellas tuvieron un trascendente alcance mediático a partir de una gran participación de los productores en acciones directas expresadas en cortes de rutas, vertida de leche en las acequias y desagües y discursos defensivos cuyos efectos podrán percibirse en detalle en el capítulo V.

A su vez, estas asociaciones confluyen en una estructura de segundo grado con representación institucional en los espacios de diálogo. Se trata de la **Asociación de Productores Lecheros** –en adelante APL–. Esta entidad tiene entre sus objetivos, “promover e incentivar la producción y el mejoramiento de la calidad de los distintos tipos de leche y abogar por valores retributivos por su producción”, “velar por los intereses del *productor en general, y en particular por los productores de leches de calidad*, realizando gestiones ante las autoridades, participando en discusiones de políticas lecheras (...), “efectuar toda actividad de promoción en pos de difundir técnicas, sistemas, propuestas e información entre sus asociados y dentro de la comunidad (...) y, último pero no menos importante, “ejercer la *representación* de los asociados ante terceros, sean personas, empresas, instituciones públicas o privadas, integrando comisiones, participando en congresos, simposios y *todo evento relativo a la fijación de precios*, bonificaciones, condiciones de higiene, tipificación de calidades de leche y subproductos, sanidad de los rodeos, controles de producción y todas aquellas

Estas asociaciones no agotan la existencia de otras similares en otras provincias que poseen producción de lácteos: como la Asociación de Productores de Entre Ríos. Esto puede encontrarse con detalle en los textos citados hasta aquí. No resulta necesario mencionar estos casos ya que no poseen diferencias determinantes sobre los aquí referidos, en términos asociativos.

actividades relacionadas con la comercialización de bienes producto de la explotación del ganado lechero”.¹⁰⁵

Es preciso destacar que la principal meta de esta asociación, tal como se indica en sus Bases y Objetivos, es la creación de una entidad de tercer grado, capaz de articular y unificar los intereses del sector a nivel primario monopolizando la representación de éste de cara a los instrumentos de diálogo sectorial. Este “esquema único” estaría dado por la creación de una figura legal, la **Federación Argentina de Productores de Leche** –en adelante FAPROLE– que estaría formada por las mencionadas asociaciones o cámaras provinciales y –eventualmente– locales ya constituidas jurídicamente.

En ese sentido, la definición de estas últimas para ser consideradas como integrantes de FAPROLE es la que sigue, “las cámaras son entidades que representan a la producción; a toda la producción. *No son entidades gremiales sino que tienen una naturaleza empresarial y comercial. No compiten con las entidades gremiales existentes sino que brindan un ámbito donde ellas, por intermedio de sus asociados que integran las Cámaras expresarán sus opiniones y propuestas en los temas específicos que sean competencia de estos nuevos organismos.* Las Cámaras se ocuparán de temas técnicos y económicos de la Producción, de aspectos relativos a la comercialización, calidad del producto, destinos, eventual industrialización, marcos normativos, precios y de la representación de la producción en las relaciones institucionales con otros sectores que participan en el ‘negocio’ de la leche, como asimismo con el Estado y con los destinatarios finales del producto”.¹⁰⁶

Se destaca que, sin embargo, FAPROLE sólo posee existencia virtual en cuanto no se encuentra formalmente creada, como ha podido constatarse tanto en las entrevistas orales como al confrontar su existencia en los espacios institucionalizados de diálogo, en los que permanece ausente. En una de las entrevistas se mencionó que “(...) *es muy difícil avanzar cuando existe una dispersión tan grande de entidades. Hay gente que te va a decir que hay un proyecto de crear una FAPROLE –Federación Argentina de Productores de*

¹⁰⁵ Estos objetivos que forman parte del Estatuto de la asociación pueden encontrarse en <<http://www.fyo.com/ssl/apl/comisiones.asp>> Énfasis nuestro. Consultado el 20/04/2009.

¹⁰⁶ Extraído de “Noticias APL, Comentarios sobre el proyecto de ley que crea FAPROLE”. Disponible en Internet: <<http://www.fyo.com/ssl/apl/ampliarnovedad.asp?idnov=158&idtiponoticia=1>>. Consultado el 15/09/09. Énfasis nuestro.

Leche–, podría ser un camino, que todas las cámaras y mesas se institucionalicen en una federación nacional de cámaras lecheras, que logren tener asociados directos a las cámaras y luego ser una entidad de segundo grado, que le dé un poder de lobby o de negociación importante y pueda sentarse en una mesa con otras entidades.... Pero que entidades nacionales [refiere a las tradicionales SRA, FAA, CRA y CONINAGRO] no van a ceder porque además hasta estatutariamente, que seas parte de una supra-entidad jurídicamente, es muy extraño. Esto sería un camino intermedio porque hoy tenés todas juntas en la mesa nacional, mañana podés tener la federación o que siga existencia la mesa nacional porque es una necesidad, sin llegar a ser una mesa con personería jurídica dado que no podría ser porque son distintas” (entrevista a miembro de CRA, 29/09/09).

El testimonio anterior permite visualizar no sólo la dispersión numérica existente en el universo de asociaciones que representan al sector sino también la su gran debilidad de cara a la conformación de una asociación de representación superior o de tercer grado. Esto ocurre por incompatibilidades jurídicas entre las figuras pero también por las diferencias en cuanto a los sujetos participantes, acciones y discursos que, como podrá observarse más adelante, varían con el tipo de asociación. Lo anterior, desde una lectura neocorporatista, relativiza seriamente el éxito de soluciones concertadas.

Finalmente, y como se adelantó en el punto II.4.2., en el año 2003 se crea una figura un tanto distinta a la de las cámaras en el sentido antes expuesto en cuanto a su defensa gremial y, especialmente, su competencia real en la estructura de representación sectorial con el objetivo de incidir más directamente en la concertación sectorial. En este sentido se crea a nivel provincial la **Mesa de Productores Lecheros de Santa Fe** –en adelante MEPROLSAFé– con la firma de representantes de FAA, Sociedades Rurales adheridas a la Confederación de Asociaciones Rurales de la Provincia de Santa Fe –CARSAFe–, los Centros tamberos de la localidad de Pilar, Santa María Centro, San Jerónimo Norte y Angélica, adheridos a FECET y APLESAFe.¹⁰⁷

Vale acentuar que el pluralismo existente a partir de las entidades referidas y otras más vinculadas al sector agropecuario en general, buscó

¹⁰⁷ Disponible en Internet: <<http://www.rafaela.com/portal/modules.php?name=News&file=article&sid=1368>>. Consulta el 14 de junio de 2009.

coordinar su accionar en una única “organización” de productores. Así se constituyó, a nivel nacional, la denominada **Mesa Nacional de Productores Lecheros** actualmente integrada por: CRA, FAA, SRA, Frente Agrario Nacional –FAN–, Cámara de Productores de Entre Ríos –CAPROLER–, CAPROLEBA, PLASSACO, UPLCMYS, CAPROLECOBA, CLAN, CLAS, APL y UGT.¹⁰⁸

Este *aparente* bloque integrado de intereses a partir de una única instancia de representación –aún cuando ésta no se encuentre institucionalizada o formalizada en una figura jurídica– que enmarque a “todos” los productores posee, sin embargo diversas tensiones en su interior. De hecho, en la participación de las convocatorias de diálogo realizadas por el Estado, la fase primaria o agraria no posee una única entidad de representación, sino múltiples. Lo anterior quedará mejor expuesto a continuación y en el desarrollo de los capítulos siguientes.

III.1.2. La estructura de representación en la fase secundaria o industrial

Si se considera el plano industrial, las entidades representativas son menores en número y con funciones específicamente gremiales y técnicas.¹⁰⁹ Sus comportamientos no han variado mucho en el último tiempo manteniendo sus originales roles y tomando posturas más defensivas especialmente en las mesas sectoriales respecto de los precios.

¹⁰⁸ Extraído de *AgroActual.com*, 3 de junio de 2009. Nótese que se menciona CAPROLEBA pero, tal como se indicó anteriormente ésta no posee existencia real.

¹⁰⁹ Algunos autores sostienen que en las sociedades capitalistas los sectores empresarios no necesitan organizarse colectivamente para alcanzar sus intereses, de allí se explicaría su menor número y mayor homogeneidad (Offe y Weisenthal, 1992). Sin embargo, y tomando las referencias de Acuña (1995), “la realidad histórica nos muestra que el Estado no siempre responde a los intereses de la burguesía en el capitalismo, que los capitalistas *a veces necesitan y pueden organizarse como actor colectivo y que, también a veces, las organizaciones empresariales gozan de un peso político significativo*” (idem:34. Énfasis nuestro). Siguiendo a este autor, estudios recientes contraponen a esta homogeneidad *dada* una de tipo *construida* para el estudio en particular del empresariado argentino, cuyos intereses se presentan como más bien heterogéneos y se perciben a partir del sector de la actividad que los ocupa, la orientación de sus inversiones y las diferencias en si interior (pequeños, medianos y grandes empresarios). Al respecto véase Lissin, 2008. Estas argumentaciones podrían ser matizadas con el argumento de Polanyi (2007) respecto de la función de los grupos sociales en la resistencia al desarraigo de la economía –luego de la segunda guerra mundial–. Incluso los capitalistas –menciona Block– “se resisten de manera periódica a la incertidumbre y las fluctuaciones que genera la autorregulación del mercado y participan en los movimientos para aumentar la estabilidad y previsibilidad mediante formas de protección” (Block, 2007:31. Por sugerencia de este autor, véase, además el capítulo XVI de *La Gran Transformación...*).

No debe perderse de vista que la industria, en Argentina, es formadora de precios, rol que provoca en ciertas coyunturas una relación de tensión hacia atrás en la cadena pues los primeros afectados en cuanto oscilaciones en este sentido son los tambos, es decir, los productores a nivel primario como se ha referido con anterioridad.

La entidad de más larga data y mayor visibilidad en cuanto a sus acciones y participación en los espacios de concertación intersectorial es el **Centro de Industria Lechera** –en adelante CIL–. Esta entidad se fundó en 1919 y sus principales funciones se vinculan con la promoción de actividades gremiales, técnicas y de cooperación para el “bienestar” de la elaboración de productos lácteos.

En relación con éstos, el CIL posee en su interior distintas cámaras por productos: dulce de leche, quesos, leche en polvo, etc. Luego existen distintas comisiones internas de trabajo con relación a problemas específicos: técnicos, impositivos, de créditos, etc. Sus asociados activos son alrededor de treinta medianas y grandes usinas con capacidad exportadora en la mayoría de los casos. Asimismo, cuenta con algunos socios adherentes como empresas de insumos para la industria láctea.

Por su parte, la **Asociación de Productores de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas** –en adelante APyMEL– es la entidad de más reciente creación. Sus orígenes datan de finales de la década del ochenta –se crea en 1988– y sus objetivos primeros, a diferencia de CIL, no se encuentran directamente vinculados a cuestiones técnico-productivas y sí a “contribuir al progreso general de la actividad láctea a través del diálogo y la concertación entre los distintos actores” como indica su presentación institucional.¹¹⁰

Esta entidad tiene una función específica de representación de medianas y –esencialmente– pequeñas empresas del sector (en contraposición al CIL cuyos miembros, como se indicó, son las usinas más grandes que posee la estructura productiva argentina); sus socios son alrededor de 25 empresas distribuidas en las provincias de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe y La Pampa, siendo la primera de ellas la de mayor presencia en ese total. Lo anterior se manifiesta al observar comparadamente los objetivos primarios de una y otra entidad: en el caso de

¹¹⁰ Véase <<http://www.apymel.com.ar/institucional.php>>. Consultado el 12 /07/09.

APyMEL, con un rol más integrador y defensivo, facilitando una serie de servicios entre sus asociados y, por otra parte, CIL con un rol más económico y técnico.

CIL y APyMEL representan al eslabón industrial en las Mesas de Diálogo a partir de su incorporación al Grupo Lácteo –en adelante GL–. Éste se constituye de diferentes agencias estatales y entidades sectoriales con el objetivo de lograr un mayor diálogo intersectorial. Las agencias y entidades que lo componen se citan a continuación: SAGPyA, FAA, SRA, CRA, funcionarios provinciales de las cinco provincias productoras, CIL y APyMEL. Su funcionamiento será retomado en el análisis del caso presentado en los capítulos IV y V.

Como síntesis de lo anterior, se infiere en este eslabón cierta homogeneidad en la representación sectorial que lo diferencia sustantivamente de la fase agraria o primaria en cuanto existen entidades claramente diferenciadas a partir de la estructura productiva, esto es, pequeñas, medianas o grandes empresas. En este sentido, la representación sectorial en los espacios de diálogo se encuentra concentrada y polarizada entre los dos actores de mayor peso: CIL y APyMEL.

III.1.3. Los ausentes: Gran Distribución, trabajadores del sector y consumidores

Vale agregar dos de los eslabones finales del complejo no mencionados hasta aquí: trabajadores y consumidores. En el primer caso, los trabajadores del sector se encuentran representados en la Asociación de Trabajadores de la Industria Láctea Argentina –en adelante ATILRA–. Como su nombre lo indica, esta entidad agrupa a los trabajadores –esencialmente asalariados– a nivel industrial.

Sin embargo, la organización del trabajo en Lechería supone algunas figuras laborales complejas que no están aquí representadas ni tampoco en otros sindicatos: el trabajador familiar remunerado y no remunerado de tambo y el mediero.

El llamado tambero-mediero se encuentra a cargo de las tareas del tambo –anteriores y posteriores al ordeño– siendo partícipe de las ganancias obtenidas

con el productor.¹¹¹ Se trata de una figura híbrida puesto que actualmente los contratos formales de mediería se regulan a partir de una normativa particular que rige desde 1999 y deroga al conocido Estatuto del Tambero-Mediero de 1946: la Ley N° 25.189 de Contrato Asociativo de Explotación Tambara. El tambero se convierte en socio de la explotación y actúa como monotributista. Se trata, en cierta forma, de una relación salarial de dependencia implícita, el patrón no tiene ninguna obligación social para el tambero y la figura de “socio” muchas veces no cuadra en la situación de hecho.¹¹² Si los trabajadores agremiados en ATILRA nunca han participado de las mesas de diálogo sectorial –tampoco al parecer han tenido la intención de hacerlo– estas otras figuras “mixtas” mucho menos han tenido cabida.

Lo anterior contrasta claramente con otros sectores, especialmente el yerbatero que ya ha sido mencionado. Tal contraste se identifica, al menos en la normativa que lo regula –Ley 25.564–, a partir de la consideración respecto de los actores que forman parte del Directorio del Instituto de la Yerba Mate –INYM–, tales como representantes de entidades del sector industrial, las cooperativas y organizaciones que nuclean a obreros rurales y secadores, entre otros.¹¹³

Asimismo, y aunque en el caso de la yerba mate existe un ente de Derecho Público no estatal que la regula –tal es el INYM–, inexistente en esos términos para la actividad láctea, en ambos espacios de regulación y/o de negociación los consumidores no son considerados actores relevantes.

La presencia de los agentes de la Gran Distribución –para quienes los precios de los productos lácteos y también de la yerba mate suelen ser temas

¹¹¹ Lógicamente la situación varía en relación con el tipo de explotación. En las de tipo empresarial capitalista el mediero adquiere los rasgos de un empresario capitalista. Por el contrario, en las explotaciones familiares y familiares capitalizadas la figura de mediero y el productor pueden coincidir.

¹¹² Al respecto y como se adelantó en el capítulo anterior, Quaranta (2001 y 2003) indica que se trata de una “relación de dependencia no salarial”, con mayor similitud a un asalariado fraudulento que a otra cosa. No quedan demasiado claros los beneficios de la nueva normativa. Para profundizar la temática de la organización del trabajo en lechería, véase Nogueira (2008a).

¹¹³ La norma indica que cada una de las entidades participantes debe poseer personería jurídica, es decir, debe estar adecuadamente institucionalizada. Nótese entonces que allí están representados un gran número de actores: el Estado, el sector industrial, los productores primarios, las cooperativas, los trabajadores y los secadores. Aunque podría objetarse que la producción de yerba mate posee, de hecho, una complejidad distinta a la de la actividad láctea; no obstante, los trabajadores de esta última no se encuentran representados –hasta ahora– en los espacios de diálogo.

sensibles puesto que ambos son elementos fundamentales en la canasta básica de alimentos de los argentinos— tampoco es relevante en aquellos espacios.

Por su parte, durante 2008 hubo ciertos acercamientos informales entre la Secretaría de Comercio Interior y las asociaciones de consumidores. Se trata de asociaciones, en general, de muy reciente trayectoria cuyo objetivo general es la defensa de los derechos del ciudadano en el rol de consumidor. En el caso del sector lácteo, al ser un producto de alta sensibilidad social, el interés respecto de éste ha crecido progresivamente.

Con respecto a las grandes cadenas de supermercados, o lo que es lo mismo, los agentes de la Gran Distribución –GD como se ya se los ha introducido en el capítulo II– resultan llamativamente ausentes en lo que atañe a la participación en los procesos de diálogo sectorial puesto que su incidencia es limitada o más bien nula, particularmente a partir de los años noventa, cuando estos agentes cobran singular importancia en la constitución de la cadena. Esto contrasta con el papel clave que poseen en cuanto a la concentración del producto, ya que al considerar la comercialización interna el principal destino de los productos lácteos son las grandes cadenas de supermercados que poseen, como se ha referido a partir de Obschatko *et al.* (2007), un alto poder de negociación y numerosas exigencias.

Estas cadenas perciben muy rápidamente cuándo se produce una oferta abundante del producto y presionan en los precios que pagan a las usinas para mejorar sus propios márgenes de ganancia. En situaciones en las que el consumo en general se reduce, el rubro inelástico “Alimentos”, del cual los productos lácteos son parte, es clave para mantener un nivel de rentabilidad que permite sostener los costos fijos. Cuando la industria dispone de sobreoferta –por dificultades para colocar el producto en el mercado internacional o frente a situaciones de sobreoferta interna–, la GD presiona a partir de los precios que paga en el gran volumen que comercializa para mantener el precio en góndola y con ello garantizar ganancias.

En estos casos, especialmente considerando la relevancia de la GD en la constitución de las articulaciones sectoriales y, en general, en cuanto a su peso en la gran mayoría de los complejos agroalimentarios, es llamativo que no tengan voz en los espacios de diálogo. Además, y bajo estas condiciones, sería posible reflexionar aquí sobre la hipótesis anunciada por Offe y Weisenthal (1992)

respecto de la ausencia de organización colectiva en los sectores empresarios a este nivel, puesto que dado su poder de presión se auto-disponen como nodos en la red de asimetrías generadas a lo largo de toda la trama láctea.

III.1.4. La acción colectiva en el sector lácteo argentino

A partir del análisis precedente se ha comprobado que existe un mayor nivel de densidad organizacional en uno de los eslabones de la cadena: el primario. Esto se manifiesta *de ipso* dada la mayor homogeneidad sectorial en cuanto a su representación en los eslabones industrial y comercial y también –no está de más mencionarlo– en el peso de los distintos agentes de la cadena en su totalidad al ser la usina la que fija los precios que se pagan al productor, independientemente del tipo (familiar, familiar capitalizado, empresarial, etc.), y la GD la que ejerce mayor presión en cuanto a los precios en el mercado interno.

Para sintetizar, y según lo expuesto, es posible argumentar la existencia de asociaciones *viejas* o tradicionales –FAA, SRA, CRA, CONINAGRO, UGT, FECET y CIL–, y *nuevas* –APLESAFe, PEPLECOR, PLASSACO, etc.–. El punto de inflexión relevante para distinguirlas –a partir de las posiciones sostenidas en la *arena* política– ocurre a fines de la década pasada, en la etapa de descomposición del régimen social de acumulación que se delinea, como ha sido enfatizado, a partir del Plan de Convertibilidad. De manera que al tomar en cuenta el RSA, las asociaciones tradicionales se habrían formado en las etapas de emergencia y consolidación del RSA agroexportador, sosteniendo su presencia durante el largo período de la industrialización sustitutiva. Será la salida de la convertibilidad el acontecimiento desencadenante de nuevas formas de representación sectorial.

En este sentido, y en términos sectoriales, la adjetivación “*tradicionales* o *viejas*” y “*nuevas* o *específicas*”, permite escindir el universo de asociaciones, independientemente del eslabón y del tipo de sujetos que se encuentren representando a partir de nuevas vinculaciones: con el producto, con la región o provincia y, en ocasiones, con el grado de institucionalización que cada polo posee.

Esto es, las *tradicionales* son asociaciones generalistas ligadas al sector agropecuario en conjunto en la mayoría de los casos y con un alcance territorial

nacional. Además, poseen un alto grado de institucionalización y se constituyen como estructuras rígidas y jerárquicas. Por el contrario, el vasto número de *nuevas* asociaciones tiene atributos distintos. En principio, se trata de asociaciones específicas del sector lácteo, con un alcance territorial restringido a las zonas productoras –cuencas o provincias– y se encuentran más débilmente institucionalizadas ya que su accionar, en ocasiones, se inscribe dentro de la lógica de los movimientos sociales que se remarcó en el capítulo I. A partir de esto, se muestra a continuación el Cuadro 12 que sintetiza el mapa asociativo del sector en cuestión.

Cuadro 12:

Mapa general de las asociaciones en el sector lácteo argentino

<i>Asociaciones Tradicionales</i>			<i>Asociaciones Nuevas</i>		
Producción	Industria	Trabajadores y Consumidores	Producción	Industria	Trabajadores y Consumidores
SRA CRA FAA UGT JIPL FECET CONINAGRO .	CIL	ATILRA	APLECOR	APyMEL	ONGs de consumidores GD
			APLESAFE – Mesa de Productores de Santa Fe APLENOBA APLESOBEP 2° grado: APL PLASSACO CAPROLECOBA UPLCMyS CLAN CLAS Mesa Nacional de Productores Lecheros CAPROLEBA FAPROLE		

Al considerar nuevamente los enfoques desarrollados en el capítulo I a la luz del sector lácteo, se entienden mejor los cambios ocurridos a nivel de organización sectorial a partir de considerar entonces los estudios sobre movimientos sociales. Al tomar el período de esta investigación, 1983-2008, tales cambios pueden ubicarse a partir de cuatro dimensiones:

- 1) Forma de constitución de las asociaciones.
- 2) Demanda sobre la que se construyen y/o promueven.
- 3) Periodicidad y efectos simbólicos de las acciones por ellas tomadas.
- 4) Participación en los procesos de elaboración de políticas públicas sectoriales.

Retomando la consideración de *viejas* y *nuevas* asociaciones que representan al sector es posible dar contenido, de manera diferencial, a estas dimensiones:

1- Forma de constitución de las asociaciones: las llamadas asociaciones *tradicionales* se encuentran institucionalizadas a los fines jurídicos, es decir, poseen personería, estatutos, normas de funcionamiento interno, jerarquías en los roles y funciones de sus miembros, etc. Aquéllas que se han mencionado en este capítulo, desde la FAA hasta el CIL, poseen todas estas características, tanto las que están ligadas al sector agropecuario en general como las que representan al sector lácteo en particular. En el caso de las *nuevas* asociaciones se plantean en cambio dos posibilidades: las cámaras que poseen esa figura jurídica en particular y las mesas, que estarían más vinculadas a la lógica de los nuevos movimientos sociales.

El momento de origen de estas organizaciones aquí denominadas *tradicionales*, coincide en muchos casos con la organización general del Estado nacional y sus objetivos son generalmente gremiales en cuanto a la defensa de los intereses sectoriales. Tales objetivos han mutado, en forma paralela a los regímenes sociales de acumulación, hacia un perfil más técnico y/o de servicios que estas asociaciones vienen teniendo últimamente.¹¹⁴ Esto ha generado cierto

¹¹⁴ Aunque no forma parte de la investigación de esta Tesis, es obligado referir a la recuperación del rol gremial en estas asociaciones a partir de la constitución de la autodenominada “Mesa de Enlace” que “reconcilió” a las cuatro asociaciones más tradicionales: SRA, CRA, FAA y CONINAGRO –con intereses históricamente contrapuestos como se ha visto– a partir de la resolución del poder ejecutivo el 11 de marzo de 2008 que instauraba el fallido sistema de retenciones móviles. Éste fue además el origen del no objetivamente denominado “conflicto campo-gobierno” que continúa.

desplazamiento de sus asociados a estos otros modos de participación menos formales, con objetivos más específicos y procesos de toma de decisión menos verticalistas.

2- *Demanda sobre la que se construyen y/o promueven*: en el caso de las asociaciones *tradicionales* que tienen incidencia en el sector lácteo, los orígenes están ligados a problemáticas más generales del sector agropecuario. Por ejemplo, en el caso de la FAA, el motivo de su nacimiento fue la defensa por las denominadas *libertades capitalistas* que los chacareros arrendatarios no poseían (libertad de compra y venta de insumos, participación en la renta total obtenida, etc.). En el caso de la asociación que más representa los intereses sectoriales en forma particular, la UGT, su origen se ubica en los años veinte, cuando aún los procesos de mejoras en la calidad de materia prima no se habían realizado. El principal motivo que congregó a los tamberos por entonces fue el precio que se pagaba por su producción –como se sabe, tema recurrente en el sector– aún cuando ya estaba diferenciado el precio del ciclo de primavera/verano y el de otoño/invierno.

Esta demanda ha sido totalmente constitutiva y, la mayoría de las veces, excluyente de la formación de instancias asociativas a nivel sectorial, variando las formas de acción y discurso en distintos momentos. Precisamente, en el caso de las asociaciones surgidas entre 1998 y 2002 a nivel regional –muchas de las cuales luego confluirían en la Mesa Nacional de Lechería– el detonante de la movilización fue, en un contexto de pérdida de rentabilidad de la actividad, el bajos precios que se pagaban en usina al productor. En un segundo plano, aparece una demanda por la elaboración de una política pública sectorial con participación, en este eslabón de la cadena, de los productores.

3- *Periodicidad y efectos simbólicos de las acciones por ellas tomadas*: al considerar las asociaciones *tradicionales*, su permanencia ha sido constante pues desde los momentos en que aparecen hasta la actualidad, se sostienen como organizaciones de peso con una alta formalidad institucional y participación sectorial a través de servicios a los productores, actividades de capacitación, etcétera.

Como se indicó, su rol ha variado desde sostener una posición defensiva en algunas coyunturas políticas hasta pasar inadvertidas y dar lugar a los discursos de las asociaciones de nuevo tipo. La cara opuesta a esto la constituyen las asociaciones *nuevas*, más bien informales, con bajo o nulo grado de institucionalización que, al surgir, lo hacen con un rol defensivo que logran mantener. Esto ocurre a pesar de la escasa constancia en las acciones tomadas que se dan en forma esporádica –pero intensa– y desatadas en general por el detonante de los precios. Tales acciones –que en buena parte contribuyeron a la conformación de las primeras asociaciones regionales de productores– son un ejemplo: nacen a partir de piquetes con cortes en las rutas centrales de salida de las cuencas lecheras.¹¹⁵

Éstos colectivos sostienen la demanda a partir de un discurso defensivo que afecta el sentir común respecto de esta producción y con medidas ‘estéticas’ de gran impacto mediático: bloquear las usinas, regalar leche o incluso, arrojarla en las acequias.

4- *Participación en los procesos de elaboración de políticas públicas sectoriales*: como ya se ha referido en capítulos anteriores, la participación de representantes sectoriales en la formación de políticas públicas es moneda corriente en otros países productores. En Argentina hubo intentos poco exitosos en cuanto a esto y aún hoy las asociaciones sectoriales participan en algunos proyectos generales pero, al parecer, sin demasiada intervención en cuanto al proceso de toma decisiones.¹¹⁶ No obstante la inconstancia de los mismos, estos intentos facilitaron la constitución de dichas asociaciones como actores relevantes de referencia y representación sectorial. Las acciones por ellas emprendidas son fugaces a la manera de una protesta en el sentido teórico que se refiere Schuster (2005).

Sin embargo, por sus atributos internos, sus formas de articulación de las demandas y expresión de las mismas, pueden comprenderse mejor a partir de la

¹¹⁵ Como nota aclaratoria se indica que, en sus orígenes, la FAA instaló acciones aún más contenciosas: incendios de parvas, matanza de animales, cortes de alambrados, incendios en galpones, etc. En realidad –y especialmente entre 1912 y 1917–, estas acciones fueron muy frecuentes. En junio de 1916 es asesinado el primer presidente de la entidad, Francisco Netri y desde allí en adelante las acciones comienzan a ser, lentamente, menos agresivas.

¹¹⁶ Por ejemplo, a partir del Foro “Cadena Láctea Argentina. Plan Estratégico 2007-2010”, un “espacio común” con el objetivo de encontrar soluciones a debilidades estructurales históricas de la cadena. Se referirá particularmente a esto más adelante.

lógica de los nuevos movimientos sociales sin descartar por eso la importancia de la estructura de oportunidades políticas que sostiene el enfoque de la movilización de recursos y que, en estos casos, es un condicionante directo en la medida en que la acción colectiva acontece en determinadas coyunturas políticas y no en otras. Esta interpretación de la cuestión permite analizar las distintas posiciones que toman las entidades sectoriales en todos los niveles en las diferentes etapas del período de análisis y su relación con el ciclo de las políticas públicas, como podrá apreciarse en el capítulo que sigue.

Como síntesis de lo desarrollado a lo largo de este apartado puede argumentarse que existen a nivel sectorial dos grandes tipos de asociaciones: entidades consideradas *tradicionales* en cuanto a su historia, solidez institucional y áreas en las que actúan y otras, consideradas novedosas, en cuanto se constituyen de manera más bien informal, no jerárquica y con acciones esporádicas de trascendencia. En este último caso, los esfuerzos para hacer visibles las problemáticas del sector ocurren, como es lógico, en los momentos de mayor conflicto, coincidentes con caída de la rentabilidad y bajos precios pagados a los productores por las usinas. Se volverá a este punto en los capítulos IV y V.

III.1.5. Cadena Láctea Argentina 2020

Se introducirá aquí una figura un tanto distinta a las descriptas hasta el momento como entidades, organizaciones, asociaciones, cámaras o mesas. Se trata del Foro Cadena Láctea Argentina 2020, constituido como una forma novedosa y reciente de organización del sector, en buena medida, a partir de asociaciones como las desarrolladas en páginas precedentes pero, a su vez, trascendiéndolas, puesto que se presenta como un actor más en la configuración sectorial. Aunque formalmente –como se verá en el capítulo siguiente– este Foro no participa como tal en los espacios de diálogo instituidos, su relevancia será evidentemente visible a partir de lo que sigue.

Esta instancia, como indica uno de los entrevistados, “*nace en 2004 como una iniciativa de la Dirección de Lechería de AACREA*[¹¹⁷] *que invita a participar a otras asociaciones sectoriales de relevancia. Creó un espacio propio invitando a gente de todos los sectores. Una actitud muy inteligente es decir, esto no pretende ser el Plan de Lechería de ACREA si no de la cadena láctea pero nosotros [refiere a las organizaciones sectoriales] podemos ser los facilitadores porque ACREA en general es visto como una entidad que guarda ciertas distancias con las posiciones más político-gremiales, entonces es un lugar confiable para hacer cosas. Durante el primer año lo lideró ACREA*” (entrevista a miembro de CRA, 03/07/09).¹¹⁸

Durante 2003 y hasta 2007, con las gestiones de Miguel Campos y Javier de Urquiza, la SAGPyA financió una parte de este proyecto. En el último tiempo, su financiamiento provino del Fondo instituido por la Resolución N° 255/06 del Ministerio de Economía¹¹⁹. Como indica una de las fuentes oficiales consultadas, “*un 85% se utiliza para esquemas de bonificación de tasas de interés que se aplica en todas las provincias lecheras (...). Tiene una parte para lechería extra-pampeana, otra parte para el Plan Piloto y una última para estudios y análisis del sector. Esto, es lo que después se otorga (...) para hacer la propuesta de Plan Estratégico que les [refiere al sector en general] trabaja AACREA, el Plan Estratégico para la Cadena Láctea 2007-2020*” (entrevista a funcionario de SAGPyA, 18/06/09).

Además, las organizaciones sectoriales –tal es el caso de la CRA–, como también algunas empresas industriales, dispusieron fondos para esta iniciativa. Aunque este espacio fue generado por AACREA lo integran hoy una veintena de asociaciones generales y específicas del sector que ya han sido referidas: PLASSACO, APyMEL, APL, FAA, CRA, etc. y hasta algunas usinas, Verónica por ejemplo. Se destaca la estructura de trabajo de este espacio sectorial

¹¹⁷ La Asociación Argentina de Consorcios de Experimentación Agrícola (AACREA) no es una entidad típica de carácter reivindicativo sino más bien especializada en la vinculación con otras instancias de orientación esencialmente tecnológica (INTA por ejemplo). No obstante, mantiene estrechas relaciones con CRA, CARBAP y SRA. Al respecto, véase Lattuada (2006).

¹¹⁸ A partir de aquí podrán observarse varios relatos de actores sectoriales entrevistados para la realización de esta investigación. Estas fueron semi-estructuradas y en profundidad y se realizaron entre los meses de diciembre de 2008 y junio de 2009. Por su parte, la información de la Matriz Periodística –que puede encontrarse en el Anexo I– es de realización anterior –agosto y septiembre de 2008– y ha sido de gran utilidad para la contextualización del problema así como también para la identificación de actores sectoriales de peso que luego fueron entrevistados.

¹¹⁹ Se referirá a tal resolución en el capítulo IV en consideración de los marcos regulatorios.

compuesta por: un Grupo de Trabajo –donde confluyen las distintas entidades–, un Equipo Técnico formado por especialistas en la temática y un Consejo Asesor integrado por personalidades reconocidas por su trayectoria en la actividad productiva y/o dirigencial.

Tomando como base los documentos de la Cadena Láctea 2020, ésta tiene el objetivo central de generar un Plan Estratégico para la Lechería Argentina –en adelante PEL–. Dicho Plan posee cuatro etapas que se detallan en lo que sigue.

- 1) Análisis de los escenarios futuros de la lechería mundial.
- 2) Análisis FODA de la Cadena Láctea Argentina.¹²⁰
- 3) Desarrollo de la visión, misiones y valores para la Cadena Láctea Argentina.
- 4) Definición de Líneas Estratégicas

En numerosos puntos de este documento se señala con énfasis el peso de la acción colectiva como medio de construcción de capital social capaz de generar una estrategia sectorial con el fin último de “quebrar muchos años de desencuentros y encaminar el conjunto de los agentes del sector hacia la construcción del capital social” (Bases para el Plan Estratégico de la Cadena Láctea Argentina, 2008:3). La primera etapa de esta construcción se denominó Plan de Aislamiento y Motivación –PAM– por el que se constituyó el Consejo Asesor que, a partir de una serie de encuentros a lo largo de 2006 y 2007, desarrolló los ejes centrales que el PEL debiera incluir. En el gráfico 4 puede observarse con claridad el sentido del Consejo Asesor en el desarrollo del PEL.

¹²⁰ Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

Gráfico 4:
Consejo para el desarrollo del Plan Estratégico



Fuente: Documento Bases para el Plan Estratégico de la Cadena Láctea Argentina, noviembre de 2008. Disponible en <<http://www.lacteos2020.org.ar/joomla>>

En noviembre de 2008 salieron a la luz las cinco áreas prioritarias para el desarrollo de una política láctea:

Área 1: estrategias de desarrollo científico y técnico de los sistemas de producción primario e industrial

Área 2: estrategias para el desarrollo económico-comercial, donde se destaca la creación de un sistema unificado de estadística e inteligencia de la cadena, de carácter obligatorio y permanente. En este marco, sobresale desarrollar pizarras de leche cruda con información auditable, precio de referencia, bandas de precio, etcétera.

Área 3: estrategias que promuevan el reconocimiento social de la cadena (marketing institucional). En este punto se mencionan algunas alternativas novedosas como establecer una “carrera o profesión de Tambero” y realizar campañas publicitarias con el fin de consolidar la imagen institucional de la cadena como así también el “valor social” de sus productos.

Área 4: estrategias que orienten acciones a nivel del Estado en distintas esferas: institucional –contribuyendo al diseño de políticas–, comercial –promoviendo la comercialización del producto–, de calidad y sanidad y, por último, de infraestructura.

Área 5: estrategias para la consolidación institucional y organizacional de la cadena láctea. En este punto, el mayor énfasis cae en “institucionalizar la cadena láctea a través de un organismo permanente, que genere el ‘ámbito’ de discusión entre los eslabones y actúe como enlace en el sector público en la definición de políticas del sector para que implemente el PEL” (Documento Bases para el Plan Estratégico de la Cadena Láctea Argentina:21).

Como se observa, esta instancia de discusión sectorial *cuasi* privada tiene una fuerte impronta de herramientas de marketing y en base a éstas, numerosas consideraciones respecto de la incidencia del capital social en el sector. Lo cierto es que a partir de este Foro de discusión se generó un consenso sectorial que acordó respecto de ejes para la elaboración de políticas sectoriales aunque la vinculación con quien las ejecuta, esto es, nada más y nada menos, que con el Estado, falta aún madurar.

Uno de los participantes de estos Foros menciona *in extenso* que “*en el Plan Estratégico están aglutinados ‘todos’: quienes están contra el gobierno [refiere a la administración de Cristina Fernández], lo identifican con una mentalidad tipo mesa de enlace, acá somos parte de la mesa de enlace [refiere a CRA que es la entidad que representa] pero para mi es un error porque en este plan ha intervenido gente de todos los orígenes, de todas las vertientes (...). La idea es proponerlo, son los **lineamientos de la política lechera para el futuro**. Lo que sí creo es que en las actuales condiciones de política agropecuaria del país, el contexto no es el más favorable para avanzar con esto. Lo cual no quiere decir que uno tenga que dejarlo (...) hasta que cambie algo sino que hay que tratar de reforzarlo, ver en qué se puede avanzar y mejorar las condiciones internas de los actores de la cadena láctea, poner a punto lo que el día después que haya un cambio político se pueda hacer. Entonces, como no están dadas las condiciones para que ‘compren’ este proyecto pero por otro lado tenemos un ámbito que se acaba de abrir y que es previsible, que es el Congreso, que hoy empieza a hablar*

de Lechería [¹²¹]. El Congreso tiene siete u ocho proyectos de lechería circulando, algunos desde 2003 (...). No creo que se pueda legislar sin consultar a la gente del sector, creo que hay un apresuramiento porque se lee bien la preocupación del sector lechero pero, **se cree que eso se soluciona rápidamente con una legislación, y no es así.** Hoy está más en manos del Ejecutivo que del Legislativo lo que se puede hacer, sin que a la par haya que pensar en una legislación que contenga cosas para el largo plazo. Ninguna Ley que se dicte en Argentina para Lechería puede ignorar el PEL” (entrevista a miembro de CRA en el PEL, 29/07/09. Énfasis nuestro).

Esta larga cita caracteriza muy bien la función del PEL y así mismo muestra qué esperan los actores participantes respecto de su incidencia en la elaboración de políticas públicas. Se consideran relevantes dos cuestiones. Por un lado, las pocas expectativas en las posibilidades concretas de concertación en el corto y mediano plazo puesto que, como se menciona, las alternativas de acción están depositadas en el Ejecutivo –y, se agrega, en medidas acotadas y específicas, de las cuales un ejemplo serían las compensaciones vía la ONCCA, como podrá observarse en el capítulo siguiente–.

Por otro lado, aparece aquí muy marcada la idea de que la estructuración de marcos regulatorios –o lo que es lo mismo, la creación de una Ley para Lechería– es insuficiente para garantizar marcos de certidumbre para la actividad. Esta sentencia hace notar que la pura existencia de tales marcos, en rigor, puede ser bastante poco aprovechada en cuanto no se genere con la participación de los actores, evitando los marcos *ad-hoc* y extensivos para contextos más allá de la emergencia, que suelen ser los constante para el tratamiento de los problemas que rodean a la actividad.

Lo anterior remite nuevamente a la argumentación de O’Donnell (1993): la relevancia de considerar a las “distintas y complejas” maneras en las que el Estado y la sociedad civil se relacionan y formalizan esos vínculos en un orden legal. Al perder de vista esto, prevalecen miradas legalistas que, como bien indica este

¹²¹ Nota aclaratoria: durante las elecciones legislativas de junio de 2009 el gobierno nacional vio debilitada su condición de mayoría en el Congreso Nacional. En este sentido, varios diputados que asumirán sus funciones en diciembre de 2009 discutieron estrategias sectoriales con la Mesa de Enlace para considerar en la Comisión de Agricultura. Por esto, el entrevistado refiere a los proyectos de Lechería que han circulado en el Congreso –que serán citados en el desarrollo de los marcos regulatorios sectoriales– pero también, a sus expectativas respecto de esta situación.

autor, olvidan de raíz los aspectos sociológicos y políticos que circundan a la ley escrita.

En la misma línea, Nun (1987) también enfatiza en que la mera existencia de un sistema de reglas es insuficiente para comprender el proceso político puesto que verdaderamente se hace necesario indagar en las prácticas concretas por las que “los actores específicos interpretan, negocian y aplican esas mismas reglas” (Nun, idem:18).

El Foro Cadena Láctea 2020 tuvo gran visibilidad mediática en el último tiempo y se plantea como un actor relevante no sólo porque en él se centralizan buena parte de las entidades que representan al sector sino también porque aparece como una fuente importante de información, diagnóstico y experiencias que puede ser positiva de cara a la instancias de concertación de políticas con las que aquél puede articularse.

Finalmente, y como ya se argumentó en el capítulo I, una de las variables que permite comprender las redes de políticas que se articulan a partir de los procesos de concertación es precisamente, los modos de movilización en la organización sectorial y, a su vez, el comportamiento de las asociaciones en los distintos contextos de formación de agenda.

De allí que antes de indagar respecto de los procesos de formación de políticas públicas en cada una de las etapas del período de análisis de la investigación, se hizo necesario avanzar sobre las características y comportamientos de *viejos* y *nuevos* representantes del sector que, según se sostiene en una de las hipótesis de esta Tesis, inciden en la configuración de estos procesos de concertación en los diferentes momentos.

CAPÍTULO IV:

Agencias y capacidades estatales en juego

En este capítulo se pondrán de manifiesto los contextos de formación de agenda en las distintas etapas del período de estudio y las influencias que éstos han tenido a nivel sectorial respecto de las dos variables explicativas que sostienen los trabajos de Atkinson y Coleman (1985 y 1989): las capacidades estatales a partir del rol de las distintas agencias que tienen relevancia en la cuestión y el grado de movilización sectorial, es decir, cómo las distintas formas de organización y acción sectorial inciden en las potenciales soluciones concertadas para los problemas sectoriales.

En los capítulos precedentes se ha referido a los enfoques neocorporatistas como clave explicativa, los contextos de formación de problemas como relevantes y complementarios a éstos y las formas de acción colectiva sectoriales desde el momento de formación del Estado nacional hasta la actualidad. En este capítulo, interesa entonces mostrar, a partir del análisis conjugado de tales aspectos, las características centrales de cada una de las etapas que constituyen el período objeto de estudio de esta investigación.

De esta forma, y tal como se realizó a nivel sectorial en el capítulo anterior, se identificarán aquí actores y capacidades estatales presentes en el período para luego focalizar el análisis de cada una de las tres etapas propuestas: 1983-1990, 1991-2001 y 2002-2008.

IV.1. Agencias y capacidades estatales en la formación de políticas para el sector lácteo

Al retomarse las distintas etapas en el período de análisis se observan ciertas continuidades y rupturas en el número y tipo de agencias estatales que –en mayor o menor grado– se vinculan con los procesos de concertación de políticas en el sector lácteo.

Esto ocurre por dos razones centrales que, a la postre, tendrán consecuencias en las formas de tratamiento que la cuestión reciba una vez problematizada. En principio, se producen transformaciones en el aparato estatal vinculadas a los procesos de reformas que atraviesa Argentina desde 1989 en el contexto de un RSA de corte aperturista. Además, estas reformas afectaron no sólo el ámbito de la administración pública sino también aspectos fundamentales de la naturaleza del Estado. Dichas transformaciones, al considerar la índole de las capacidades estatales, se presentan como internas, hacia adentro o administrativas aún cuando tienen enorme incidencia en el afuera (Hobson y Weiss, 1995; Repetto, 2003).

Un autor como Oszlak señala respecto de tales transformaciones que “el meollo (...) se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales” (1999:47). Es decir, no sólo se transforman las estructuras organizacionales sino también la capacidad reguladora de este complejo institucional a partir de restringir su participación en diferentes ámbitos. En relación con esto, la capacidad del Estado se visualiza en función de sus vínculos exteriores y, en definitiva, de las consecuencias que ellos provoquen en cierto tipo de capacidades administrativas o internas.

Por otro lado, dichas reformas –muchas veces sugeridas y financiadas por organismos internacionales– comprendían necesariamente una radical transformación en las formas de elaborar políticas públicas y en los estilos en que intervienen los agentes y se logran las metas. Con estos argumentos, se procederá a desarrollar las estructuras organizativas vinculadas al sector en las distintas etapas del período trabajado.

IV.1.1. Etapa I: 1983-1990

Luego de la transición democrática y bajo una administración radical, la necesidad de concertar la elaboración de políticas fue un bastión para sostener la gobernabilidad pues la concertación se constituye como un requisito del desarrollo político en sociedades complejas (Portantiero, 1991).

En ese contexto se desplegaron, entre otras¹²², alternativas para la concertación de políticas en el sector lácteo, conformando un marco regulatorio al que se referirá en breve.

A partir de la sanción de la Ley de Lechería (N° 23.359), las agencias estatales que participaban de las mesas de diálogo eran el Ministerio de Salud – dada la relevancia que poseía la leche fluida en la implementación del Programa Alimentario Nacional (PAN)–, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SEAG)¹²³, la Secretaría de Industria y Comercio Exterior y, finalmente, la Secretaría de Comercio Interior.

Al considerar las dos dimensiones planteadas para identificar capacidades estatales puede afirmarse que en ambas, endógena y exógena, estas agencias tuvieron grandes dificultades en sus participaciones en los espacios de concertación creados por la citada ley. Especialmente la entonces SEAG que ofició, como bien explica Nun (1991), a modo de correa de transmisión de las demandas sectoriales. En cuanto a las capacidades endógenas, los recursos financieros que poseía el Estado argentino por entonces eran nulos, considerando la alta tasa de endeudamiento interno y externo así como los períodos de fuerte inflación que alteraban sensiblemente el destino de los fondos. En el caso de los productos lácteos y, en particular, aquéllos que formaban parte de la canasta básica de alimentos, el sostenimiento de los precios de consumo en el mercado interno era una cuestión prioritaria. Si bien las capacidades técnicas de los agentes que participaron en las negociaciones eran fuertes, la *cuasi* inexistencia de información sectorial específica y, especialmente, su uso, siempre se mantuvo supeditado a la agenda corporativa, por lo que estas agencias y el Estado en particular, lejos estuvieron de disponer al menos de autonomía relativa en sus propuestas, aún frente a la existencia de los marcos regulatorios como la COCOPOL y el FOPAL que se desarrollan a continuación.

¹²² Se destaca, especialmente, el análisis de Portantiero desde la Ley Mucci –de normalización sindical– al Plan Austral –política macroeconómica–. En el primer caso, el gran problema del sindicalismo argentino en su relación con el Estado es que siempre ha mirado *hacia arriba* pues le “cuesta mirar horizontalmente hacia la sociedad y sus relaciones de poder” y seguidamente se indica que “lo que mostró el período que va desde la Ley Mucci hasta el Plan Austral es la seria dificultad que tiene la transición democrática argentina para encarar políticas de concertación” (1987:171).

¹²³ Se recuerda que corresponde a la actual SAGPyA.

IV.1.1.1. COCPOLE y FOPAL

Se hace necesario caracterizar brevemente algunos antecedentes en relación con los marcos regulatorios de esta etapa. Para esto, se menciona que los años sesenta, como se ha adelantado en el capítulo II, se constituyen como divisor de aguas en materia de regulación en la producción láctea. Si bien existieron algunos referentes anteriores¹²⁴, no tuvieron la envergadura del Decreto-ley N° 6.640 del año 1963. A partir de éste, se crea la **Comisión Nacional Permanente para el Mejoramiento de la Leche**, un órgano de derecho público que se componía de distintos miembros: cuatro estatales y dos referentes sectoriales de la producción y la industria respectivamente.

Allí, se definían los parámetros de calidad de la materia prima pero también, esta Comisión tenía la función de mediar entre las partes si hubiera diferendos en casos concretos de comercialización. Todas las explotaciones lecheras tuvieron a partir de aquí la obligación de inscribirse en un *Registro de Productores Tamberos*, requisito necesario para la venta, dado que los receptores de materia prima no podían adquirirla en establecimientos que no estuvieran inscriptos.

Durante los años setenta, especialmente desde 1976 y hasta la recuperación democrática en 1983, no hubo otras normativas que afectaran al sector y cualquier esbozo de concertación de políticas sectoriales se anula con la instauración de la última dictadura militar. Baste decir que, por esos años, buena parte de la estructura industrial del país fue desmantelada sobre los postulados de un discurso abiertamente eficientista y con bases ideológicas desestatizantes y autoritarias.¹²⁵

¹²⁴ Es importante destacar que, si bien se toma como antecedente inmediato las décadas del setenta y ochenta, hubo algunos otros proyectos trancos de menor envergadura. Como menciona Nun (1991:77) en los años cuarenta, dos importantes y tradicionales entidades agropecuarias, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) y la UGT habían entregado al ministro de Economía un anteproyecto de Ley de Lechería que en la lógica del intervencionismo estatal practicado por entonces, planteaba la creación de una Junta Nacional de Lechería. Por su parte, en 1958 se constituyó una Dirección General de Lechería que fue perdiendo jerarquía progresivamente.

¹²⁵ En términos productivos, lo que se observa en estos años es una incipiente diversificación en los consumos en el mercado interno. Un indicador de esto es la reducción del consumo de leche fluida frente al crecimiento de la materia prima que se utiliza para la elaboración de subproductos (Quaranta, 2003:33).

El único antecedente en materia de precios es en 1978 cuando se crea el **Comité de Defensa de la Producción Lechera** –CODERPROLE– cuyo objetivo de mantener precios mínimos se diluye a partir de pactos intersectoriales prácticamente libres y ajustados por la inflación que se encontraba en ascenso.

El análisis de Nun (1991) señala el comienzo de una política “oficial de concertación” entre productores e industriales en el año 1984 con el llamado **Laudó Alfonsín**¹²⁶. En 1985, el congelamiento de los precios y las modificaciones que siguieron contribuyeron a la estabilidad en los montos pagados al productor. Se incorpora un sistema por el cual se “premia” económicamente la producción de leche durante los “meses deficitarios”, modificando el ciclo anual de producción al que se ha referido en el capítulo II.

La regulación vigente a partir de este año establecía precio base y excedente. El primero resultaba de la producción de leche en los meses de invierno (de abril a septiembre). El precio excedente, por su parte, se establecía para el resto del año; éste tenía en cuenta los precios sugeridos por la industria para los productos del mercado interno.

Es importante mencionar que el precio base mínimo y obligatorio es estipulado por kilo de grasa butiromérica. Las bonificaciones por encima de éste estaban permitidas acorde a las condiciones sanitarias del tambo, el tipo de instalaciones, etc., según el ya mencionado Decreto-ley N° 6.640/63.

En el año 1986, la sanción de la Ley N° 23.359 crea la **Comisión de Concertación de Política Lechera** –en adelante COCOPOLE– uno de los esfuerzos del gobierno de Raúl Alfonsín para generar espacios de concertación social acordes al clima de transición a la democracia por esos años. Esta comisión estaba compuesta por un representante de diferentes instancias, que se detallan en el cuadro que sigue.

¹²⁶ Se recuerda que el principal elemento de disputa es el precio que la fábrica paga al productor, ya sea en los meses de invierno, donde existen precios de base, o de primavera (de excedente) más bajos (esto se verá en detalle con la caracterización de la Ley N° 23.359). La fijación casi arbitraria del precio por parte de los industriales ha sido una queja permanente de los productores, especialmente de los pequeños y medianos que se auto-perciben como los “más vulnerables” del complejo agroalimentario.

Cuadro 13:
Actores relevantes en la cadena láctea a partir de la Ley N° 23.359

Sector Público (estatal)	Sector privado (producción)	Sector privado (industria)
Provincias productoras, Ministerio de Salud, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SEAG) Comercio exterior Secretaría de Comercio interior	ACHA* FAA FECET Unión de productores lecheros de la Cuenca Mar y Sierra SRA UGT CONINAGRO FAN CRA	CIL

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 23.359

Puede observarse el gran número de agencias estatales que participan, pero especialmente la gran cantidad de organizaciones sectoriales representando al sector de la producción primaria, es decir, a los tambos. No obstante, el eslabón industrial se encuentra representado en una única entidad, el CIL.

Esta ley se sancionó y promulgó en 1986 y sus objetivos manifiestos eran “asesorar sobre toda materia atinente a la actividad lechera y proponer las medidas que estime conveniente para el fomento y desarrollo del sector” (Ley N° 23.359, artículo 2).

El documento de esta norma posee dos partes importantes: una dedicada a la formación del **Fondo de Promoción a la Actividad Lechera** –en adelante FOPAL– y varios artículos respecto de la forma de determinación de los precios de base y excedente muy vinculados al funcionamiento del Fondo. El FOPAL se encargaría de abonar a los exportadores de productos lácteos, en forma total o

* La referencia a ACHA puede encontrarse en el capítulo II. Al introducir el universo sectorial en el capítulo III no se mencionó esta entidad puesto que no ha sido recuperada en ninguna de las instancias de diálogo posteriores.

parcial y según “sus posibilidades económicas”, una compensación que lleve al mínimo la diferencia de precios. Para la consideración de estos precios, la ley prevé la formación de un **Consejo Técnico de Administración** que los fijará de referencia a nivel interno y externo y que, a su vez, serán tomados como base para calcular la compensación a abonar. Si existieran remanentes luego de esta operación, el Fondo los redistribuiría entre los productores lecheros según una serie de parámetros establecidos (volúmenes de base, excedentes y totales entregados).

El Consejo, conformado por las distintas instancias de representación y/o asociaciones mencionadas en el Cuadro 13, tenía como funciones recaudar los aportes del Fondo, administrarlos y distribuir sus remanentes. A tales efectos, el Fondo se constituye a partir de los aportes que deberán efectuar “todas las personas físicas o de existencia ideal titulares de industrias láctea” (Ley N° 23.359, artículo 6). En cuanto a la determinación de los precios, la norma establece precios de base –el promedio de grasa butirosa entregado por cada productor en un período y porcentaje establecido por la Comisión destinada al consumo interno todo el año– y precios excedentes –cuando la producción total supera al promedio anual antes mencionado–. Los precios a abonar en cada caso serán establecidos por los sectores de la industria y la producción integrantes de la Comisión y tendrán carácter de “mínimos y obligatorios”, previa homologación de SEAG con acuerdo de la Secretaría de Comercio Interior. De no haber acuerdo, laudaría la primera.

Un dato relevante es que el artículo 21 de la ley en cuestión faculta al Poder Ejecutivo para que, a partir de la SEAG, se modifique la nómina de entidades que integran la Comisión y el Consejo de Administración del Fondo a propuesta de la Comisión como así también de los integrantes del sector público que participan de la misma.

Esta caracterización incidió sustancialmente en la forma y los resultados de la concertación o, lo que es lo mismo, en la forma en que las agencias estatales plantearon su relación con las entidades sectoriales.

Al considerar estas debilidades en las acciones del Estado vinculadas a su condición de no-autonomía –que seguidamente se convirtieron en trabas tanto para el éxito de los procesos de concertación como para la sustentabilidad de las políticas–, es inevitable la mención al relativo éxito del Programa Nacional

Agropecuário –PRONAGRO– elaborado por la SEAG que, aún con propuesta de modificaciones, fue muy bien recibido por las cuatro entidades tradicionales que por entonces actuaban de interlocutores válidos con el gobierno radical.¹²⁷

Tomando como referencia el análisis de Lattuada, esta relación se enmarca en una etapa de expectativas frente a la convocatoria a la concertación del gobierno radical cuyo último tramo manifestó serias dificultades para articular, a partir de ella, una política coherente (1991:114). Los contextos estructurales no favorecieron además la lógica del gobierno pues la reducción de los precios internacionales agropecuarios afectaba asimismo los ingresos de los productores y los ingresos fiscales obtenidos a partir de las retenciones a las exportaciones. El final de la coyuntura se corona con un máximo nivel de tensión gobierno-actores corporativos cuyo corolario es la declaración de paros agropecuarios. Los resultados muestran una preferencia por la resolución de ciertas demandas en el corto plazo; en gráficas palabras de Lattuada, se trató de una “táctica política de otorgar pequeñas satisfacciones a las demandas de los aliados momentáneos” (idem:155).¹²⁸

Esta táctica también se observa en el sector lácteo en particular –no obstante la situación favorable en términos comparativos– dado que el ajuste mensual previsto en la Ley de Lechería –oportunamente descrito–, permitió una mejora de los precios reales incrementándose más que los niveles de inflación. En este sentido y como bien explica Lattuada, las contradicciones entre las políticas macro y las sectoriales, la falta de coordinación en el accionar de las distintas agencias de intervención y ejecución de políticas sectoriales y, último pero no menos importante, “la colonización de los organismos estatales por los intereses corporativos” (idem:53) necesariamente contribuyeron a crear tensiones diversas en los procesos de resolución de los problemas.

¹²⁷ Tal como indica León, el principal objetivo del PRONAGRO era, precisamente, incentivar su mayor aplicación durante la siembra y la cosecha. Sin embargo –y ahí su principal debilidad– el Plan “no se propuso utilizar herramientas de políticas e instrumentos que disponía para afrontar la caída de precios internacionales o para disminuir los costos de comercialización que luego serían límites para la expansión” (León, 1991:142). Se vio así frustrada una importante experiencia de política sectorial.

¹²⁸ La frase continúa: “Táctica, por otro lado, que dejó al gobierno radical solo y jaqueado por todos los sectores en la crisis política y económica, y que lo obligó a una entrega adelantada del poder”. Para la relación gobierno radical 1983-1989/ corporaciones del agro véase Lattuada (1990).

Luego de una escalada hiperinflacionaria sin precedentes, asume en 1989 una administración justicialista que ejecutará medidas en el marco de un RSA vinculado al paradigma neoliberal –en el sentido antes referido por Draibe (1994)–. Éste será consolidado en 1991 con una serie de políticas macroeconómicas en esa línea.¹²⁹

Desde entonces, y acorde a los postulados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, las políticas agropecuarias se encontraron “claramente subordinadas a las del ajuste macroeconómico”, como podrá evidenciarse en el próximo apartado.

Al realizar un balance de esta etapa, valdría afirmar que la cuestión láctea aparece como relevante en cuanto a la situación de crisis que el sector atraviesa. De esta manera, se constituye una agenda sectorial de emergencia cuyas cuestiones, en cambio, son consideradas por la administración radical como objetivos de muy largo plazo, con herramientas como la COCOPOL y el FOPAL, por ejemplo. A su vez, los actores sectoriales se apropian, no sin tensiones, de tales herramientas pero descreen de sus bondades cuando, incluso, defienden su disolución en 1991, como podrá observarse más adelante en este capítulo. Los resultados son concertaciones trucas, más allá del esfuerzo del gobierno radical para sostenerlas.

IV.1.2. Etapa II: 1991-2001

Como se ha mencionado en forma precedente, a partir de 1991, considerando el Plan de Convertibilidad como referente, podría indicarse la consolidación de un nuevo RSA en el que el Estado jugó un papel mucho menos condicionante en la elaboración de políticas públicas y los espacios de diálogo que aquél había promovido. En este caso, para la lechería, se desmantelaron la COCOPOL y el FOPAL en forma absoluta a partir del Decreto N° 2.284 al que ya se hecho alusión.

En numerosos trabajos se han analizado, aunque con matices, las consecuencias de este RSA de tipo aperturista cuyas innovaciones institucionales

¹²⁹ Ver Apéndice al final de esta investigación.

desmantelaron buena parte de las instancias estatales de regulación surgidas en Argentina al calor de la primera etapa de la industrialización sustitutiva al comenzar la década del treinta.

Como se ha indicado, existe acuerdo en considerar que a partir del año 1991¹³⁰ –cuando se sanciona la Ley N° 23.928 de convertibilidad– se desmantelan y reorganizan las funciones y capacidades estatales sobre la lógica del pensamiento neoliberal¹³¹, transformándose también las relaciones del Estado con la sociedad civil en sus diferentes manifestaciones, pues este complejo institucional es, en clave weberiana y como se ha enfatizado en el capítulo I, un conjunto de burocracias y, asimismo, un juego de relaciones sociales formalizadas en un marco legal (O'Donnell, 1993).

En el sector agropecuario en particular hubo innovaciones institucionales de envergadura a partir de los cambios experimentados en el denominado aparato estatal agropecuario (Lattuada, 2006). Posiblemente el hecho más visible haya sido la eliminación de la mayor parte de los organismos de regulación y generación de políticas para el sector. Entre muchos otros, a partir del citado Decreto “desaparecen” las Juntas Nacionales de Granos y Carnes, la Dirección Nacional del Azúcar, la Comisión para la Concertación de Políticas Lecheras y con ella, el Fondo para la Actividad Lechera. Todos ellos, organismos en cierta forma remanentes de aquel Estado interventor que comenzaba a asomar en la mencionada década del treinta en el contexto de la industrialización sustitutiva (Martínez Nogueira, 1997; Barsky y Gelman, 2001).

En este nuevo contexto, al menos en forma general, el sector agropecuario se benefició, puesto que aumentó la oferta de créditos y disminuyó el precio del dinero en un período de fuerte y novedosa oferta tecnológica que se volvió

¹³⁰ Si bien algunos autores han identificado la inauguración del modelo aperturista en 1976 a partir de la última dictadura militar (Torrado, 1992); otros, como Nun (1991), identificaron una etapa de decadencia del RSA de la industrialización sustitutiva en los años sesenta cuyo final dio cabida al aperturismo. Finalmente, la etapa inaugurada con el Plan de Convertibilidad viene a profundizar la estrategia aperturista aún en el contexto de un régimen político democrático. En este sentido, las transformaciones ocurridas a partir de allí poseen un carácter tan radical que permiten suponer la existencia de un nuevo RSA o al menos, con nuevos y diferenciales atributos. Al respecto, véase el ya mencionado Apéndice.

¹³¹ Nuevamente, se menciona que el término “neoliberal” está utilizado tal como lo hace Draibe (1994) no interpretándolo como un cuerpo teórico “propio, original y coherente”, sino más bien de una ideología dominante que se compone de determinadas proposiciones prácticas y específicas.

indispensable para producir en forma rentable.¹³² Durante estos años, las innovaciones institucionales sectoriales tuvieron dos características principales. Por un lado, la mayor parte de ellas fueron financiadas por créditos de organismos internacionales que enfatizaban la necesidad de introducir reformas estatales en los países de América Latina. Es destacable que la mayoría de los programas existentes desde entonces –e incluso hasta nuestros días– son de desarrollo rural con una fuerte impronta más bien asistencialista en sus contenidos y concebidos originalmente como paliativos a situaciones de crisis de endeudamiento, difícil acceso a tecnología, etc. En este sentido la disponibilidad de recursos permitió al Estado optimizar sus capacidades sólo en cuanto a la implementación y ejecución de tales políticas bajo la órbita de la SAGPyA.

Por otro lado, y en perfecta consonancia con lo anterior, se constituye una nueva institucionalidad pública sectorial (Lattuada, 2006) apoyada en una serie de programas sin vinculación específica, financiados por fondos externos y estrictamente coyunturales. Podría mencionarse que durante esta etapa existió un doble movimiento, simultáneo, de recursos –financieros y humanos– y de agencias vinculadas al sector agropecuario en general. Si bien por un lado el Estado perdía capacidad fiscal –a partir de la eliminación de las retenciones a las exportaciones–, por otro se crearon nuevas instancias constituidas como innovaciones institucionales de importancia hacia adentro, en la configuración del aparato estatal, y cuyos alcances han atravesado esta etapa.

Entre ellas, pueden referirse la creación de –en el ámbito de la nueva SAGPyA– la Subsecretaría de Alimentación, los programas antes referidos financiados por organismos internacionales partidarios de la reforma del Estado y la Oficina Nacional de Comercialización y Control Agropecuario –en adelante ONCCA–, a la que se referirá especialmente en la descripción de la próxima etapa. Esta agencia fue creada con el objetivo de combatir el problema de la evasión fiscal, en principio, en carnes y granos. También se fusionaron el Servicio Nacional de Sanidad Animal y el Instituto Argentino de Calidad Vegetal en uno: el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Alimentaria, contribuyendo así a reducir costos y aumentar la capacidad de control de la sanidad y calidad tanto

¹³² Un sinnúmero de trabajos refieren a los procesos de aplicación tecnológica en el sector agropecuario. Algunos de ellos son Martínez Nogueira (1997), Bisang y Gutman (2003), Lattuada y Neiman (2005), León y Azcuy Ameghino (2005), Obschatko (2007) y Bisang (2007).

animal como vegetal. Además, y, como se ha referido, todos los organismos reguladores (Junta Nacional de Carnes, Dirección Nacional del Azúcar, Instituto Forestal Nacional, etc.) fueron eliminados durante esta etapa.

De lo anterior, puede inferirse que las innovaciones institucionales al interior de la SAGPyA no están ausentes. Ellas, sin embargo, no dotaron al Estado de mayores capacidades puesto que, hacia adentro, se encubrió su “debilidad y su carencia de autonomía” (Iazzetta, 1996) reproduciendo, a su vez, procesos de coordinación desde el Estado hacia afuera –a manos de ciertos grupos económicos, por ejemplo– de carácter prebendario.¹³³

En el año 1998 se encendieron *viejas* polémicas sectoriales en cuanto a la fijación de precios y la intervención del Estado, etc.¹³⁴ Por entonces, circuló el llamado “Proyecto Volando” propuesto por el histórico presidente de la FAA, Humberto Volando y su par en la SRA hasta 1990, Guillermo Alchouron –ambos diputados aliancistas–. Este proyecto promovía: 1) la creación de un *Instituto de Promoción de Lácteos Argentinos*, 2) la existencia de un Fondo –solventado por los productores a partir de la retención de un porcentaje de la producción y 3) la puesta en vigencia de un sistema de fijación de precios al productor. Su objetivo era la promoción del consumo de productos lácteos argentinos. A la manera de la COCOPOL, el Instituto preveía la creación y administración de un Fondo para Lechería a partir del aporte de las retenciones vigentes cuyo objetivo era financiarlo.

La dirección del Instituto estaría formada por seis vocales elegidos y removidos por las siguientes entidades: CRA, FAA, CONINAGRO, SRA, APL y UGT. La fijación de precios sería acordada cada tres meses con la industria a partir de las negociaciones con el CIL y la JIPL (ambas entidades no participaban de la designación de vocales del Instituto, tampoco ninguna agencia estatal con excepción de la SAGPyA, la cual se reservaba la función de *laudar* en caso de no haber acuerdo sobre los precios). El proyecto suscitó adhesiones pero también confrontaciones, especialmente por parte de aquellas entidades cuya participación el proyecto no preveía, como el caso del FECET.

¹³³ El proceso de privatizaciones es, por esos años, un claro ejemplo de esto. En este sentido, véase Iazzetta (1996).

¹³⁴ Se recuerda aquí lo ocurrido en la única experiencia relevante de concertación sectorial en lechería, la política lechera del gobierno radical en el contexto de la recuperación democrática que se desarrolló anteriormente.

Por su parte, la APL tuvo una posición radicalmente contraria al proyecto “oficial” (en el sentido que representaba las posiciones de las asociaciones aquí llamadas *tradicionales*) y sus voceros indicaban que “el proyecto Volando (...) sólo contempla el *hipotético paliativo* a situaciones específicas de exceso de oferta como un único mecanismo de solución”.¹³⁵ Esta asociación se pronunciaba a favor del proyecto presentado paralelamente en la Comisión de Agricultura por la diputada santafesina, también de la Alianza, Sara Picazo. Éste proponía en cambio un precio mínimo obligatorio y la creación de una Comisión Argentina de Productores de Leche Asociados en lugar del Instituto, solicitando además, constituir a la SAGPyA como espacio de discusión de “la industria y la producción” para la fijación del precio de la leche con el fin de “concertar el precio de la materia prima, el que deberá respetar un porcentaje en base al precio promedio de la leche elaborada”, como se indica en el documento. Los precios se fijarían, aquí, a partir de los 45 días y, en caso de no haber acuerdo entre las partes, el Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Nación se constituiría como árbitro. Este proyecto, –el de “las entidades específicas” como lo identifica *La Nación*– proponía, según la APL, “una solución integral que haga posible con el tiempo la implementación de una política lechera nacional, previendo sistemas flexibles para adecuarla a las distintas realidades del mercado”.¹³⁶

Nótese que –con la excepción de estos dos infructuosos proyectos– no han sido mencionadas instancias regulatorias específicas para Lechería ni tampoco programas o resoluciones que pudieran tomarse como referencia. Esto ocurre porque, en efecto, la cuestión láctea no estuvo en agenda durante el período y además porque el debate por los citados proyectos fue más mediático que político en términos de su resolución.

La cuestión recién asomará a la luz ante la conjunción de tres factores: caída de los precios internacionales, devaluación de la moneda brasileña y caída en los consumos en el mercado interno, situación que a la postre provocó una

¹³⁵ *La Nación*, 1 de abril de 2000, énfasis nuestro.

¹³⁶ *La Nación*, 9 de octubre de 2000, señala que en la llamada “Declaración de 9 de Julio se emitió un rotundo no al Fondo o a cualquier otro sistema similar que lo reemplace; se consideró oportuno brindar apoyo condicionado y un mayor análisis al Proyecto Picazo con la finalidad de dar tiempo a la generación de información de cámaras regionales de productores de leche, cuyo objetivo primordial será el de lograr el poder de negociación de los tamberos”.

inesperada movilización sectorial sin precedentes, como podrá observarse en las páginas siguientes.

IV.1.3. Etapa III: 2002-2008

En cuanto a la dinámica de las agencias estatales, esta etapa es la de mayor trascendencia para la comprensión de la cuestión láctea. Para ilustrar mejor el contexto, al menos en el momento inicial, es menester mencionar que no obstante las reformas practicadas en los años anteriores, buena parte de las áreas de gobierno continuaban definiendo sus roles.

Oszlak menciona al respecto que “el desprendimiento, por parte del Estado nacional de muchas de sus áreas de competencia, se llevó a cabo sin que estuvieran claras las reglas que debían gobernar sus vinculaciones con las nuevas instancias ejecutoras” (Oszlak, 2001:38).

En esta línea, también Martínez Nogueira afirma que a pesar de la profundidad de las reformas estatales en los años noventa, se evidenciaron para el sector en particular “(...) limitaciones de [aquella] institucionalidad para alcanzar una mayor articulación de [éste] con las restantes políticas de gobierno y para lograr una mayor movilización y complementariedad de todos los recursos sociales disponibles” (1997:s/d. Énfasis nuestro).

Por otra parte, y si se volviese a mirar el caso argentino a la luz del concepto de RSA, podría arriesgarse una primera etapa de emergencia luego de la violenta salida de la convertibilidad de finales de 2001, cuando comienzan a evidenciarse algunas líneas de políticas con mayor protagonismo del Estado, aumentando así, como se verá seguidamente, sus capacidades en los niveles que se han destacado: endógeno y exógeno.

En esta llamada *pos-convertibilidad* hubo, según Anlló *et al.* (2007), un “sorprendente desempeño positivo” mediado por la devaluación del peso y la aplicación de retenciones a las exportaciones. En general, se destaca entre 2002 y 2007 un acelerado crecimiento de la economía con una tasa acumulativa del 8.2%. En sus comienzos, la devaluación del peso y el incremento de los precios internacionales, favorecieron el valor de las exportaciones de origen agropecuario en general y lácteas en particular. La campaña superó en 2006/2007 los 90

millones de toneladas y la superficie agrícola se expandió alrededor de unos 10 millones de has. (Anlló *et al*, idem).

También, el sector ‘más dinámico de la economía’ adquirió novedosos rasgos en su institucionalidad mostrando innovaciones en cuanto a sus entidades de representación: Asociación Argentina de Girasol, Maíz y Sorgo Argentino, Asociación de la Cadena de la Soja en Argentina, etc. Para la actividad láctea, 2002 fue un año de gran relevancia en este sentido puesto que a partir de ese momento surgen nuevas asociaciones, fundamentalmente en la fase primaria – como oportunamente se desarrolló en el capítulo III–.

Además, y especialmente desde 2002, el Estado logró recuperar –en palabras de Iazzetta (2005)– ciertas herramientas que le permitieron un piso de estatidad¹³⁷. Menciona este autor que “uno de los giros más significativos registrados [...] se observa en el rol asignado por el Estado en sus relaciones con el mercado y con los grandes grupos empresarios favorecidos por la política privatizadora de los años noventa” (Iazzetta, idem:44). La anulación de ciertos contratos junto a la creación de la empresa energética que concedió al Estado una mayor injerencia en un mercado oligopólico, fueron por entonces ejemplos de una “inequívoca intención de revertir el rol asignado al Estado en la etapa anterior” (idem:45).

Podría inferirse, a la manera de North (1995), que las *reglas del juego* se habían alterado a partir de los procesos –importados de los países desarrollados– de reforma del Estado, aún quedando pendiente una mayor articulación en las capacidades de las que el Estado dispone para gestionar el sector analizado. En particular, ha sido mayor el rol que han tenido, por ejemplo, los ministerios y secretarías específicas a nivel subnacional en la toma de decisiones como así también la participación de entidades y organizaciones sectoriales en los procesos de diálogo. Sin embargo la imagen existente es la de un “Estado remanente” constituido por “lo que quedó” con algunas modificaciones parciales para una adaptación rápida a los nuevos requerimientos sectoriales.

Luego de la desregulación de los años noventa, no se dispuso de marcos regulatorios para la actividad láctea que, al menos manifiestamente, establecieran

¹³⁷ Como bien apunta Iazzetta, es destacable que tal recreación de las capacidades estatales en la gestión de Néstor Kirchner se había iniciado durante la presidencia de Eduardo Duhalde, especialmente al ocupar Roberto Lavagna el Ministerio de Economía.

normas específicas al respecto. Recién promediando 2003 y luego de un período de fuerte visibilidad de la cuestión láctea, como se desarrollará en el próximo punto, se creó en el ámbito de la SAGPyA el **Programa Nacional de Política Lechera** con el objetivo de otorgar respuestas adecuadas a la problemática “técnico-productiva” del sector, promoviendo además una “integración armónica” entre los distintos actores que conforman la cadena.

En este sentido, tal programa –que continúa vigente– se constituye como el marco “más acabado” de actuación estatal en términos sectoriales. Sin embargo, desde entonces y hasta la fecha, el problema de los precios le sigue resultando ajeno al ámbito de la SAGPyA dado que es a partir de la Secretaría de Comercio Interior, vía distintos acuerdos con industriales y productores como se definen los precios pagados al productor –como se podrá observar en lo que sigue–.

Algunas resoluciones del entonces Ministerio de Economía y Producción son relevantes y se enmarcan como instrumentos de este programa. Tres documentos guardan particular relevancia en este sentido:

Acta compromiso de buenas prácticas para la operatoria comercial láctea (2004): como lo anuncia su nombre, se trata de un compromiso de buenas prácticas para la operatoria comercial, o sea, la compra y venta de materia prima. Más allá del contenido del acta, lo sugerente es la observación de quiénes y en calidad de qué la suscriben: la SAGPyA, en su calidad de órgano responsable del “estudio, el análisis y la formulación de políticas para la cadena alimentaria de lácteos”, las secretarías de agricultura de los gobiernos de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, La Pampa y Entre Ríos constituyendo el “Comité Federal de Lechería” y el CIL¹³⁸. Puede observarse que las entidades tradicionales no suscriben este pacto que sencillamente dispone que hasta tanto no se elaboren nuevos acuerdos destinados a la comercialización de materia prima, “los actores individuales pactarán libremente las condiciones de compra-venta de la leche cruda” (Acta citada:2).

Programa de Apoyo al Sector Tambero (2006): a finales del mes de julio de 2005, el Ministerio de Economía resolvió una suba en las retenciones a los productos leche en polvo y quesos en un contexto de alza de los productos

¹³⁸ La JIPL eleva tiempo después una nota justificando se la incluya en la firma de los acuerdos como un actor más ya que las empresas cooperativas no se encuentran representadas en el CIL.

lácteos. Tal resolución se expidió por un plazo de 180 días y fue prorrogada hasta agosto de 2006 cuando se redujo del 10% al 5% las retenciones para leche en polvo y del 15% al 10% para quesos. Entre esos dos momentos –julio de 2005 y agosto de 2006– se crea, por resolución de aquel ministerio el Programa de Apoyo al Sector Tambero que constituye una especie de fondo con una asignación presupuestaria inicial que podrá ser incrementada con lo recaudado a través de las retenciones a las exportaciones y, asimismo, será distribuida en forma proporcional entre las provincias que poseen cuencas lecheras de relevancia, a saber: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa. El Ministerio delega a la SAGPyA su ejecución e implementación. La resolución que le da origen lo propone como una “serie de acciones y medidas –elaboradas por el Ministerio– con la participación del Comité Federal de Lechería [carteras agropecuarias de las provincias productoras] y el Foro Nacional de Lechería [distintas instancias de representación sectorial]”. Sus beneficiarios serán quienes componen el sector tambero en su conjunto, inscriptos en los registros provinciales correspondientes.

Los componentes del programa son los que siguen: 1) económico-financiero: bonificaciones de las tasas de interés de créditos con fines de inversión; 2) tecnológico-estructural: capacitación de productores tamberos, Plan Piloto, nuevas cuencas lecheras, estudios interdisciplinarios de la cadena láctea y 3) Auditoría.

Dos cuestiones son realmente destacables de la resolución en relación a esta investigación: 1) el componente tecnológico-estructural será ejecutado por INTA en forma conjunta con los organismos técnicos provinciales y bajo la coordinación del PNPL y 2) el Plan Piloto prevé la creación de un mecanismo de pagos basado en un sistema nacional de determinación de calidad de la leche. En su formación actuarán como actores relevantes los organismos INTA e INTI a partir de la suscripción de acuerdos entre la producción, la industria, el Estado nacional y los Estados provinciales con el objetivo de generar modificaciones estructurales en el sector.

Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo destinados al Mercado Interno (2007): los beneficiarios de este programa –productores tamberos que formen parte del registro que la ONCCA creara a tales

efectos—¹³⁹ percibirán un “aporte no reintegrable por litro de leche bovina sin procesar, con destino a la industrialización” (Resolución 61/2007, capítulo 4). La SAGPyA sería autoridad de aplicación con posibilidad de delegar en la ONCCA las funciones que considere pertinente. La SAGPyA será “asesorada” por un Comité formado por entidades del sector privado, representadas en la MNPL, el CIL, la JIPL y la APyMEL junto a funcionarios del entonces Ministerio de Economía y Producción (Resolución 61/2007, capítulo 6).¹⁴⁰

Finalmente, durante el año 2008 circularon tres proyectos de intervención en Lechería. El primero de ellos sostenido por el bloque oficialista, el segundo por el partido radical y el último por la fracción disidente del partido Afirmación de una República Igualitaria (ARI) en conjunto con la FAA. El proyecto oficial sostenía la necesidad de crear un Programa de Promoción de la Producción de Leche y Productos Lácteos, estableciendo un Fondo Nacional Lechero permanente con recursos presupuestados, creando además un Foro Nacional Lechero como “mecanismo de participación y consulta de diferentes actores” vinculados al sector. Por su parte, el proyecto radical sostenía la creación de un Programa Nacional de Reactivación de la Producción Lechera en el ámbito de la SAGPyA, similar al mencionado PNPL.

Por último, la propuesta de la fracción disidente ARI, apoyada por la FAA fomentaba la creación de un Instituto de Promoción de la Lechería Argentina, similar al proyecto Volando, con la participación de distintas entidades. Todos estos proyectos quedaron sin tratamiento en la Comisión de Agricultura dada la coyuntura planteada desde marzo de 2008 como consecuencia del denominado “conflicto campo-gobierno”.¹⁴¹

¹³⁹ Se referirá a este registro en el apartado IV.1.3.2

¹⁴⁰ Nótese que no participan en este Comité las entidades tradicionales. La explicación de esto, que se relaciona con las formas de acción colectiva y las implicancias de las mismas en las políticas sectoriales en determinados contextos, podrá encontrarse en el capítulo V.

¹⁴¹ De marzo a junio de 2008 y a propósito de la polémica –y frustrada– resolución 125 del Poder Ejecutivo que sostenía el sistema de retenciones móviles, el tema “campo” ha estado en el tapete. Las problemáticas que rodean al sector, sin embargo, son de larga data y van mucho más allá de la resolución en cuestión, gran detonante del conflicto. En otro lugar (Nogueira, 2008b) se argumentaron dos dimensiones relevantes para analizar tal conflicto. Por un lado, poder matizar este colectivo “campo”, dando cuenta, al menos en forma incipiente, de los atributos sociales y productivos de quienes lo conforman, lo que redundará en la diferenciación de realidades y problemáticas a tratar. Por otro, la necesidad de fomentar espacios de concertación social para dirimir estas cuestiones independientemente de la emergencia, considerando proyectar una política de largo plazo para este sector, pendiente desde hace un tiempo. En este sentido, el escenario pos conflicto es un verdadero desafío: para el Estado, en quién recaerá en definitiva la decisión, pero también para el “campo”, en cuanto a la posibilidad de participar en la búsqueda de soluciones.

Puede observarse, de acuerdo a las modificaciones normativas relatadas, que no han existido marcos institucionales estables –y con “estables” se refiere también a permanentes– de regulación sectorial. Muy por el contrario, las experiencias de la COCOPOL y el FOPAL que, ha juzgar por los antecedentes internacionales vigentes –como se expuso en el capítulo II–, podrían haber resultado exitosas, no sólo no lo fueron, sino que resultaron totalmente anuladas por la legislación siguiente durante los años de la convertibilidad. El dato de mayor relevancia que arrojan los cuadros presentados (Ver Cuadros 12 y 13) son las variaciones en los actores-representantes del sector lácteo en las diferentes fases del complejo, específicamente en la fase agraria o primaria que ha dividido aguas respecto de los mencionados proyectos de ley, los que las entidades apoyan en forma intermitente.

Por su parte, desde un análisis al interior de la estructura de la SAGPyA en relación a la cuestión láctea, aparecen en esta etapa del período algunas transformaciones de importancia para su tratamiento cuyos hitos son tres: la creación del Programa Nacional de Política Lechera, la intervención de la ONCCA en la cuestión y por último –y ya fuera del período de análisis de esta Tesis pero de trascendencia en relación con la relevancia del tema en la agenda de gobierno– la creación de una Dirección Nacional de Lechería.

IV.1.3.1. El Programa Nacional de Política Lechera

El Programa Nacional de Política Lechera –PNPL– se crea en la órbita de la SAGPyA entre los años 2002 y 2003 como bien lo refieren sus resoluciones de origen (320/02 y 335/03)¹⁴². Su primer director provenía del Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires e intentó replicar el esquema de concertación de políticas de la COCOPOL. Entre otros, sus principales objetivos fueron los que se detallan a continuación:

Con este conflicto quedaron congeladas las discusiones que se venían dando a partir de las demandas de las mesas de lechería ya que el único interlocutor válido es la Comisión de Enlace que se constituye a partir de las cuatro asociaciones tradicionales del agro: SRA, FAA, CRA y CONINAGRO.

¹⁴² Ambas resoluciones son internas, es decir, son dictadas por el titular de esa cartera.

- 1) Generar y sostener un sistema de **información sectorial** en cuanto a composición de precios, dificultades técnicas, relaciones intersectoriales, sanidad y comercialización interna y externa.
- 2) Coordinar y complementar los sistemas de fiscalización higiénico, sanitario y comercial –para lo que se elaboró un **Plan Piloto** junto al INTA y el INTI– tendiente a unificar los criterios de calidad y cantidad en la liquidación del precio de la leche.
- 3) Contribuir a la formación de **legislación específica** para el sector.

La estructura del programa generaba instancias reales de discusión entre los actores sectoriales a partir de la figura de “Foros institucionales” con un esquema por el cual la SAGPyA sería el organismo rector, existiendo además otros dos espacios que reúnen, el primero, a la **Mesa Nacional de Políticas Lecheras** –en adelante MeNPoL– en donde confluirían Mesas Provinciales de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos y La Pampa a partir de sus representantes en producción e industria¹⁴³ y el segundo, al **Comité Federal de Lechería** en donde estarían representados funcionarios de las distintas carteras agropecuarias provinciales. Finalmente, se constituiría un foro único intentando integrar la MeNPoL y el Comité Federal en un único espacio de diálogo que se conocería como **Grupo Lácteo** –en adelante GL.

La MeNPoL fue el intento más acabado de aglutinar en un mismo espacio tanto a las asociaciones tradicionales así como algunas específicas con cierta historia como UGT, APL y luego las mesas provinciales: *“La Mesa Nacional es lo que se pudo lograr como ámbito de discusión de todos, las entidades nacionales, las específicas con alguna historia y las nuevas cámaras o mesas para confluir en un ámbito y tratar de ponerse de acuerdo dentro de la misma producción y no sea la voz dispersa de todo el mundo”* (entrevista al ex Director del PNPL 29/09/09).

¹⁴³ Debe tenerse en cuenta que estas Mesas son diferentes a las Mesas Provinciales de Productores Lecheros surgidas en los inicios de la actual década donde confluía una parte del sector de la producción exclusivamente. En este caso, las Mesas Provinciales están constituidas por referentes de ambas instancias: producción e industria. Más adelante, será importante diferenciar la MeNPoL de la Mesa de Lechería actual en la que –en la estructura que se presentó en el capítulo III– confluyen la gran mayoría de entidades vinculadas al eslabón primario –alrededor de diez–. En algunas fuentes gráficas que se han revisado para la investigación la confusión en este sentido es recurrente.

A partir de 2006, por resolución de la SAGPyA, los foros convergieron en una única instancia, denominada **Grupo Lácteo**. La misma, estaba formada por funcionarios de la Secretaría y del área de las provincias productoras, junto a representantes de FAA, SRA y CRA, CIL y APyMEL. En lo que sigue, lo anterior se traslada a un cuadro de manera de posibilitar una mejor imagen de la cuestión.

Cuadro 14:
Foros institucionales del PNPL 2003-2006

1.Estado Nacional	2.Representación sectorial	3.Estados subnacionales	1, 2 y 3: Foro único (2006)
Organismo Rector: SAGPyA	Articulación de Segundo Grado: MeNPol Espacios de Primer grado: Mesas Provinciales: representantes de la producción y la industria de las provincias productoras	Ministerios y secretarías de asuntos agrarios de las provincias productoras: Comité Federal de Lechería	SAGPyA FAA, SRA, CRA Ministerios y secretarías de asuntos agrarios de las provincias productoras CIL APyMEL: Grupo Lácteo

Fuente: elaboración propia en base a las Resoluciones de SAGPyA 320/02 y 353/03

Durante estos años la cuestión láctea tuvo vigencia en un contexto de gran emergencia sectorial, frente a la caída de precios y la disminución de los consumos especialmente. En marzo de 2002, un grupo de tamberos, especialmente de las Mesas Provinciales –aquellas referidas en el capítulo anterior–, había realizado un paro con cortes de rutas y piquetes en las zonas centro y sur de Santa Fe demandando políticas para el sector. En ese sentido, el PNPL tuvo un objetivo primordial que fue la elaboración de políticas para el tratamiento de la cuestión. El primer director del programa menciona que al llegar a la SAGPyA se intentó “*recrear lo que había perdido en 1991, no en el sentido de regulación comercial y el fijar el precio (...) me refiero a tener un ámbito*

institucional permanente que permita discutir las políticas” (entrevista al ex Director del PNPL 29/09/09. Énfasis nuestro).

En la actualidad el PNPL existe a partir de sus respectivas resoluciones con vigencia ‘en el papel’ puesto que sus resultados concretos fueron el Plan Piloto –al iniciarse– y la apertura de los ámbitos de diálogo que a futuro no contribuyeron a generar políticas públicas no obstante su relevancia en el avance hacia una estrategia de concertación de políticas que era concebida, desde la Secretaría, como una tarea de construcción de largo plazo.

Asimismo, el conflicto que se desató entre el “campo” y el gobierno de Cristina Fernández en marzo de 2008 –al que se ha referido– desactivó los primeros esfuerzos de concertar políticas y, además, contribuyó a generar tensiones al interior de los actores sectoriales.

Una de las fuentes estatales consultadas mencionaba que, “*La 125 [refiere a la resolución que instaló la movilidad en las retenciones] produce una división muy importante en el sector productivo, no tanto en la industria. Allí se divide la producción que venía muy junta en materia de acuerdos y el último que termina de romper todo es el acuerdo por \$1 que firman algunas entidades, otras no y ahí se genera el gran fraccionamiento. Las mesas de productores firman; las generalistas, no [refiere a las asociaciones tradicionales]. Las tradicionales se subieron a una guerra que no es la suya, que era por la soja*”. A su vez indica que “*el año pasado con la 125 se cortó la cuestión al interior. La lechería se puso ‘allí arriba’, a partir de esto consiguió lo que quería **separándose de la mesa de enlace**. Hoy los lugares de diálogo está muy peleados, la idea es que la propuesta al problema de lechería, **venga de la lechería**, que los productores y la industria saben cuál es la estrategia para una política del largo plazo*” (entrevista al Director Nacional de Lechería, 03/07/09. Énfasis nuestro).

Otra de las agencias estatales de gran incidencia en la cuestión láctea durante esta etapa es la ONCCA, la cual será descripta en lo que sigue.

IV.1.3.2. La Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario

Como se mencionó en forma precedente, en el marco de la segunda reforma del Estado en los años noventa, se creó una agencia específica, la

ONCCA, con el objetivo fundamental de controlar la gestión comercial del sector agropecuario en general. En el marco del Ministerio de Economía y Producción y bajo la órbita de la SAGPyA, la ONCCA se constituye, en un primer momento, a partir del Decreto N° 1346/96, como una entidad descentralizada con el “fin de unificar en un solo organismo todas aquellas funciones que hacen a la fiscalización y al control comercial del sector agropecuario, con el objetivo primario de asegurar un marco de transparencia y libre concurrencia de estas actividades, asignándosele las funciones remanentes de política comercial interna y externa de las ex Juntas Nacionales de Carnes y Granos” (Decreto N° 1346/96).

Para el caso que interesa a esta Tesis, la ONCCA se convierte en una agencia con gran trascendencia a partir de la modificación del decreto de 1996 –en el marco de una nueva de gama de características que adquiere desde entonces–. El Decreto 1067/05 dispone que la ONCCA, en los ocho años que han transcurrido desde su creación, no ha podido cumplir sus objetivos puesto que existe una “clara incompatibilidad entre objetivos y necesidades y posibilidades o medios para llevarlas a cabo”.

Además, se especifica con total claridad en la norma que dicha Oficina, a través de los aranceles cobrados por los registros de operadores de granos y carnes, otorga al Estado nacional “los recursos necesarios para su funcionamiento sin recurrir a erogaciones del Tesoro nacional”. En este sentido, con la normativa de 2005 se amplían las capacidades de esta agencia que dispondrá desde entonces de autarquía económico-financiera, técnico-administrativa y personería jurídica en jurisdicción de la SAGPyA.

La ONCCA cobra entonces una excepcional importancia no ya como instrumento de política agropecuaria sino como ente recaudador del Estado nacional y por tanto, de política económica.

Por su parte, y para el sector lácteo, esta Oficina sentó precedente en la operatoria comercial. La primera política ejecutada en este sentido fue la creación en septiembre de 2006 de un Registro de Operadores Lácteos; éste no era obligatorio pues la oficina no tiene capacidad jurídica –ni de sanción– para instalarlo como tal. Según las fuentes oficiales consultadas, el crecimiento de operadores en el Registro se da a partir de 2007 cuando comienza el sistema de compensaciones dado que para hacerlas efectivas era obligatorio integrarlo; éste

permitió además tener una ‘buena imagen’ de cómo estaba constituido el sector, transparentando además la cadena de comercialización de la leche.¹⁴⁴

Desde entonces, y hasta el punto final del período de análisis, se registran diez resoluciones conjuntas de la SAGPyA y la ONCCA en materia de compensaciones lácteas, todas ellas enmarcadas en el “Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo destinados al Mercado Interno” ya mencionado en el Capítulo III y que se detallan a continuación con sus componentes centrales.

Cuadro 15:
Evolución de las compensaciones lácteas 2007-2008

Fecha	Marco Legal, concepto, período y monto a compensar
9-Mar-07	Resolución conjunta SAGPyA 39/07 y ONCCA 9/07: Productores tamberos. Compensación y aporte no reintegrable - \$0.05/lts. Leche de feb-mar-abr 2007. Por tambo.
13-Jul-07	Resolución 1984/2007: Industria láctea. Compensación. Diferencia entre precio mensual promedio pagado por lts/ \$0,51. Leche de feb-mar-abr 2007.
8-oct-07	Resolución 4771/2007. Industria láctea. Compensación. Diferencia por lo pagado entre \$0,70/ \$0,51 – Leche de may-jun 2007
11-ene-08	Resolución 546/2008. Industria Láctea. Compensación. Diferencia por lo pagado entre \$0,75 y \$0,55. Leche de jul-ago-sep-oct 2007

¹⁴⁴ Vale aclarar que el Registro da cuenta de la leche que es destinada a industria, es decir que sólo los productores que comercializan su producción con usinas se encuentran aquí registrados quedando afuera los circuitos marginales de comercialización como también los productores más pequeños sin capacidad de venta de leche a la agroindustria. Según la fuente entrevistada y para la conformación del Registro, sólo se consideran “tambos” a “aquellos que tienen vinculación con la industria. Venden a la industria o producen su propia producción”. A partir de los datos de la Dirección Nacional de Lechería, existen 11.553 tambos con esta caracterización.

03-jun-08	Resolución 685/08. Industria. Compensación. Diferencia por lo pagado entre \$0,75 y \$0,55. Leche nov-dic 2007.
03-jun-08	Resolución 685/08. Industria Láctea. Compensación. Diferencia por lo pagado entre \$0,75 y \$0,55. Leche ene-2008.
19-feb-08	Resolución 2457/08. Productores tamberos. Compensación y aporte no re-integrable. \$0,07/ \$0,03 y \$0,01/lts. en función del volumen diario. Leche de feb-mar-abr y feb-mar-abr de 2008 (Tambos nuevos) por CUIT.
29-jul-08	Productores tamberos. Compensación y aporte no reintegrable. \$0,102/lts en función del volumen diario hasta los 6.000 lts. mientras no supere los 12000. Leche de jun-jul-ago. Por tambo.
16-sep-08	Industria láctea. Compensación. Por productos del Anexo comercializado en el mercado interno \$0.15. Leche julio-agosto 2008.
28-oct-08	Productores tamberos. Compensación y aporte no reintegrable. \$0,102/lts en función del volumen diario hasta los 6.000 litros mientras no supere los 12.000. Leche de septiembre. Por tambo

Fuente: Dirección Nacional de Lechería (SAGPyA).

A continuación, se mostrará la última innovación en materia institucional en la órbita de la SAGPyA y que, como podrá observarse, se encuentra muy vinculada al accionar de la ONCCA.

IV.1.3.3. La Dirección Nacional de Lechería

Aunque excede el período de análisis de esta Tesis, es pertinente mencionar la creación, en marzo de 2009, de la Dirección Nacional de Lechería – en adelante DNL– en el área de Ganadería de SAGPyA¹⁴⁵. Es relevante su mención pues el grupo de funcionarios y técnicos que están a cargo de la misma provienen de la ONCCA y han sido ejecutores tanto del Registro como de las compensaciones que se originan en esa Oficina. Como indica un funcionario de SAGPyA en el área de Economía Agraria, el grupo de trabajo de 2003 –PNPL– se “transformó” en el 2009 en la Dirección de Lechería y agrega, *“por primera vez en la historia está estructuralmente armada la Dirección. La idea fue disponer de un grupo de trabajo, suficientemente versátil en el sentido de que los productores pudieran tener un espacio de diálogo con la Secretaría de Agricultura y ese grupo de trabajo tuviera que pivotear [sic] sobre cuatro ejes de conversación: uno, bajo la estructura de la Secretaría en ese momento, la Dirección de Economía; el segundo era el Programa de Lechería con el INTA; el tercero, con los sectores tanto productivos como de la industria y el cuarto, era la relación del Programa de Lechería con el INTI o con algún otro organismo a nivel de asistencia técnica”* (entrevista a funcionario de SAGPyA, 18/06/09).

Dicho esto, se advierte que la DNL tiene mayor jerarquía que el PNPL en cuanto se incorpora dentro del organigrama general de la Secretaría volviéndose parte de la estructura formal de la misma y asegurando así cierta continuidad –a diferencia del rango de programa que es más inestable desde este punto vista–. Además, al funcionar dentro de la estructura administrativa, cuenta con una designación presupuestaria de la que los programas muchas veces carecen. Sin embargo, puede resultar negativo en los resultados la relación jerárquica con otras áreas y direcciones y hacia afuera en el diálogo con los actores sectoriales.

De la información obtenida a partir de entrevistas en profundidad a funcionarios de la DNL puede ilustrarse la percepción de la misma respecto de la función del Estado en la formación de una política láctea nacional: *“Una especie*

¹⁴⁵ Una serie de resoluciones –el Decreto N° 1940/2008 y la resolución ministerial N° 35/2009– habían aprobado la función de primer nivel operativo de SAGPyA y, particularmente la resolución del 2009, dio lugar, entre otras modificaciones, a la creación de la Dirección Nacional de Lechería en el marco de la Subsecretaría de Producción Agropecuaria y Forestal y la Dirección Nacional de Ganadería, como una de las direcciones de ésta dependiente.

de árbitro defendiendo, obviamente, la esencia del Estado que es, asegurar alimentos a precios razonables, eso es lo más importante. Eso sería el rol del Estado” (entrevista a funcionario de la DNL, 03/07/09. Énfasis nuestro).

Las nociones de ‘árbitro’ y ‘precios razonables’ permitieron el ingreso de la Secretaría de Comercio Interior –con su polémico Secretario–¹⁴⁶ en el tratamiento de la cuestión. Esta Secretaría había participado en los procesos de concertación de los años ochenta y vuelve a la escena –mediática y de agenda– en un contexto en el que se disparaban los precios internacionales a partir del 2006, como lo ilustra claramente la Matriz Periodística (Ver Anexo I).

En este sentido, se ha mencionado en las primeras páginas de esta Tesis la condición de bien salario de la leche fluida y algunos de sus derivados y, con relación a esto, la alta sensibilidad de la ciudadanía en general sobre la percepción de este tipo de productos.

Los aumentos de precios al consumidor básicamente de leche fluida y algunos otros productos de consumo masivo alentaron la intervención de la Secretaría de Comercio Interior en la fijación de los mismos, rol que generó una fuerte polémica en los actores sectoriales –como se verá en el próximo punto–, pero también inconsistencia y debilidad en las acciones que provienen de la SAGPyA y el GL. Varias menciones, de diversa índole, permiten inferir esto sobre la base de las entrevistas realizadas a informantes clave:

“Sobre Comercio Interior... Allí tenemos un problema porque perdemos credibilidad. Nosotros pensamos la Lechería más allá del Secretario de Comercio Interior y creemos que hay que retomar el lugar de la Secretaría para definir política sectorial” (entrevista a funcionario de la DNL, 03/07/09).

“Desde la Secretaría la gestión de Miguel Campos [ex Secretario] giró fondos al PNPL. Javier De Urquiza [ex Secretario] en eso era muy abierto y dejó claro a la Presidente que todo lo que sea planes estratégicos de largo plazo era muy

¹⁴⁶ La figura, muy mediatizada, del titular de Comercio Interior ha sido fuente de críticas por su cuestionado estilo de gestión, muchas veces caracterizado como “soberbio y autoritario” desde su intervención en el INDEC. Esta imagen empeoró luego de su participación en las marchas oficialistas realizadas durante el período más álgido del conflicto “campo”-gobierno iniciado por la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias.

inteligente de hacer; después vino el Secretario de Comercio Interior y se terminó la fantasía” (entrevista al ex Director del PNPL, 29/07/09).

“El GL terminó siendo el único lugar nacional de confluencia... Se arma el GL (...) y aparece otro cortocircuito: SAGPyA/ Secretaría de Comercio, donde el Ministerio de Economía queda entrampado porque no es el ámbito de resolución. Es decir, el ministerio pacta algo, va a la SAGPyA y Comercio Interior rompe el acuerdo” (entrevista a miembro del Consejo Asesor del PEL, 18/06/09).

“[El papel de la SAGPyA estuvo] siempre con el estigma de tener alguna injerencia preponderante de la Secretaria de Comercio, porque ésta continuó manejando lo que se llaman los ‘permisos’ o ‘registros’ de operaciones de exportaciones lácteas, las compensaciones... éstas siempre están condicionadas por la Secretaría de Comercio” (entrevista al Presidente del CIL, 03/07/09).

“Lo qué ocurrió a fines 2007, 2008 y 2009 es que se ata fuertemente el precio del consumidor al precio de salida de la industria y la industria ata mucho su precio a decir ‘esto depende de los productores primarios’ ¿Cómo arbitrar rentabilidades en este sentido? Cuando se empieza a discutir y participa más Comercio Interior, buena parte es sobre esto. Y la segunda gran discusión, muy vinculada a la anterior, ¿cómo hacemos para que toda la población tenga acceso a estos alimentos? Son discusiones que exceden a la propia política agrícola pero necesariamente tienen que llegar al sector. Cuando uno ve en el último año y medio como el tema principal que se ha priorizado es el precio, la discusión cae en estas dos instancias: Comercio Interior y SAGPyA” (entrevista a funcionario de SAGPyA, 03/07/09).

Todo lo anteriormente referido manifiesta las particularidades que en cada caso han tenido las agencias y capacidades estatales y, a su vez, los programas e instrumentos de políticas para cada etapa del período de análisis con las tensiones que, en ocasiones, las relaciones entre estas instancias provocan.

Se ha desarrollado entonces una descripción del complejo universo asociativo del sector –capítulo III– así como se indicaron los antecedentes en los marcos regulatorios y las características de las agencias estatales en cada caso –

capítulo actual—. En el próximo capítulo se desarrollará uno de los aspectos más cruciales para esta investigación, la relación entre la formación de agenda, las capacidades estatales y los actores sectoriales involucrados en los procesos de concertación.

CAPÍTULO V:

La problemática láctea en agenda: experiencias de concertación sectorial

En esta Tesis, se sostuvo que la forma de ingreso en agenda de la cuestión láctea es una variable de importancia para comprender la lógica de los procesos de concertación de políticas públicas sectoriales y sus sucesivos fracasos en el caso argentino. De esta forma y, una vez situado el enfoque analítico sobre la base de estudios meso-corporatistas, se sostiene que no sólo la autonomía estatal o, en otras palabras, las capacidades que las agencias estatales sustentan y el grado de movilización al interior del sector son elementos explicativos de tales procesos de concertación, sino también, las formas de ingreso en la agenda pública, puesto que dejan una fuerte impronta en aquellos y permiten, siempre considerando el caso argentino, explicar buena parte de su fracaso.

En este sentido, las conexiones entre las acciones de las asociaciones sectoriales y los contextos de formación de agenda tomando las distintas etapas de análisis del período, muestran una relación de reciprocidad en la comprensión de la cuestión que convierte en necesariamente relevantes tanto a los procesos formadores de agenda como a sus actores en los análisis de políticas públicas concertadas.

Esta Tesis entiende, entonces, que el contenido de cada momento de formación de los problemas, cada una de esas construcciones sociales, condicionará los resultados de las decisiones tomadas en los procesos de formación de políticas públicas. En tales construcciones, los elementos a tener en cuenta son disímiles y varían en su importancia a lo largo de las etapas en el período de análisis. Sin embargo, es posible afirmar que dos conjuntos de elementos se vinculan con la formación de agendas sectoriales. Por un lado, factores independientes al sector: devaluación de Brasil a finales de los noventa, la sequía de 2007-2008, la rentabilidad de la soja como alternativa del tambo, etc. Por otro, una serie de condicionantes que influyen directamente en el sector: transformaciones institucionales a nivel de la SAGPyA, fragmentación de los

actores sociales que se disputan la representación sectorial, ausencias de aquellos relevantes en las instancias de diálogo, etcétera.

Estos elementos, a la manera de los argumentos causales de Stone (1989), permiten en su interrelación visualizar el problema, mediática, social y políticamente. Por otra parte, y al recordar a Oszlak y O'Donnell (1976) uno de los aspectos centrales para el análisis de políticas públicas –estatales en sus palabras– es precisamente la contextualización de aquellos problemas a partir de identificar, por detrás de los mismos, las acciones de los actores que allí participan, sus relaciones entre sí y con las agencias estatales que intervienen.

En lo que sigue de este capítulo, y a partir del análisis del caso en cada una de las etapas del período, podrán observarse, precisamente, las relaciones establecidas en los distintos contextos, en el sentido antes expuesto, y la incidencia de estos en las opciones de políticas públicas sectoriales en cada caso.

V.1. Concertación trunca: 1983-1990

En esta etapa, como se ha reiterado en varias ocasiones, se constituye como la de mayor formalización en términos de los mecanismos institucionales para la resolución de la cuestión. Esto se justifica por la vigencia de la COCOPOL y el FOPAL y los acuerdos en estos ámbitos suscritos. El principal problema sectorial era, por entonces, el del precio de la leche fluida en dos niveles: el que se pagaba al productor y el que se negociaba para el mercado interno, es decir, para el consumo masivo de productos lácteos.

Aunque la COCOPOL tenía funciones mucho más ambiciosas que fijar el precio pues su objetivo era la formación de políticas: de precios, calidad, producción, etc.; los procesos inflacionarios de fines de la década fueron un fuerte obstáculo a su desarrollo. En este sentido, el último Director del FOPAL menciona que *“cuando hay estabilidad dentro de la economía y el precio no es tema de discusión los otros temas son temas de discusión. Ahora, cuando hay inflación y necesidad de ponerse de acuerdo la urgencia es el precio, no se discute otra cosa. Y no nos olvidemos que la inflación anuló todas las otras discusiones. El sistema estaba bien generado, con una mesa de concertación madura con una herramienta importante de estabilización de precios internos*

como era el FOPAL que estaba bien pensada pero a la que le jugó muy mal la economía general del país” (entrevista a ex Director del FOPAL, 03/07/09).

Específicamente, en el caso del FOPAL, éste tenía por objetivos poder “sacar” del país todo el excedente lácteo que se generaba. Hasta ese momento existía un sistema de pago para la leche fluida que tenía por nombre *base* y *excedente*, como se ha referido en los capítulos II y IV.

‘Base’ era la materia prima producida en los meses invernales que generaba un valor de piso para el cobro de la leche primavera-verano. Por ejemplo, a un tambo que producía diez litros de base durante el invierno, en primavera se pagaría esos diez litros de leche a precio pleno, todo lo que se produjera arriba de ese valor se pagaría a un precio denominado ‘excedente’.

Esta institucionalidad sectorial que se presentó a partir del marco tanto de la COCOPOLLE como del FOPAL no fueron suficientes. En realidad, las *reglas del juego* estaban dispuestas, pero algunos de los jugadores no se hicieron eco de ellas. Como corolario, ciertos elementos que hacen a la contextualización de la cuestión y que han sido claramente analizados en el estudio de Nun (1991) favorecen a que el tema lácteo ingrese en la agenda pública.

En principio, éste había alcanzado gran relevancia y estado público con una primera asamblea de tamberos en octubre de 1984. Entre otras cosas, en ella se reclamó la regulación del Estado en materia de precios y se criticó duramente a la industria responsabilizándola de la crisis de rentabilidad del sector primario en particular. Además, la asamblea atacó cierta “inoperancia” de la por entonces SEAG y “cuestionó la permanente intromisión en la materia de la Secretaría de Comercio Interior” (Nun, idem). Aquí, es posible visualizar las deficiencias en cuanto a las capacidades estatales hacia adentro, pero especialmente hacia fuera, tal como fueron presentadas en el punto I.1. del capítulo precedente.

Como menciona este último autor, y a diferencia de buena parte de la última etapa de análisis de esta Tesis, la Comisión de Agricultura del Congreso estaba compuesta por representantes de buena parte de las entidades agropecuarias –las tradicionales SRA, FAA, CONINGAGRO y CRA– con llegada a las “específicas” ACHA, FECET, FAN y UGT. En este sentido, como bien indica Lattuada, “la acción de las corporaciones agropecuarias no se limita al ámbito parlamentario, por este motivo, requiere forzosamente ampliar las referencias a los restantes espacios del Estado a los que alcanza la estrategia corporativa”

(Lattuada, 1990:45). Uno de estos espacios podrían ser los dispuestos por la COCOPOLLE con motivo del diálogo político.

Probablemente el hecho que evidencie más claramente el peso de las entidades agropecuarias en el accionar vinculado a las políticas públicas coincida con el fracaso del Programa Nacional Agropecuario –ya referido como PRONAGRO– que fue el pilar de la política agropecuaria del gobierno radical.

De esta forma, las falencias aparecen desde la debilidad de la entonces SEAG para constituirse como ámbito de resolución de los conflictos sectoriales; la falta de coordinación entre ésta y el resto de las agencias involucradas en la cuestión y los pocos canales de comunicación estructurados con otros organismos como, por ejemplo, el INTA. Todo esto, permite inferir bajos niveles de autonomía, resultando indicadores de una gran debilidad en las capacidades estatales endógenas y exógenas. Frente a estas contingencias el fuerte peso de las entidades –tradicionales– reubicaba la balanza a favor de éstas.

Teniendo en cuenta lo anterior, y retomando a Atkinson y Coleman (1985), habría dos situaciones que impedirían un desarrollo armónico de la concertación. Por un lado, la gran debilidad del Estado en su participación, claramente detallada en los trabajos de Nun a los que se ha referido en forma precedente pero, además, cierta dispersión e itinerancia en las asociaciones sectoriales sin criterio aparente en la participación, con una gran incapacidad para actuar en forma unificada formando así un universo visiblemente fragmentado en un esquema institucional que lo establecía compuesto por semejantes.

Los resultados, como es sabido, no fueron exitosos. En este sentido, el gobierno radical fue extremadamente flexible a las demandas corporativas favoreciendo, como menciona Nun (1991), un proceso de acumulación de poder en los privados.

Ciertamente, las concertaciones integrales en el sentido referido por los estudios neocorporatistas suponen satisfacer requisitos coyunturales –como podría considerarse la inflación y las dificultades en el precio– pero también, y sobre todo, orgánicos o estructurales. Esto es, la compatibilidad básica de ciertos acuerdos debe ser *ex ante* las instancias de concertación, éstas, por el contrario, no pueden generarse en forma *ex post* (Nun, *Op. Cit.*:50) como indefectiblemente lo han sido en todas las etapas de análisis.

En este caso, con un contexto no favorable en el sentido antes aludido pero además, fuertemente influenciado por el peso de las entidades y, de igual manera, por el bajo precio de la leche fluida, la constitución del problema lácteo ocurre a partir de un contexto de emergencia –constante en buena parte del período– que se refleja en la constitución paralela de una agenda sectorial *de emergencia* y en su recurrente tratamiento *ex post*.

Vale recalcar que los mecanismos que instituía el marco legal de los ochenta estaban concebidos como una estrategia de mediano y largo plazo y no buscaban un resultado evidente en la coyuntura. De nada sirven los razonamientos contra-fácticos, pero algunos testimonios permiten inferir que, de haber sido otra la construcción del problema, o lo que es lo mismo, de haber podido constituirlo como uno de tipo estructural y no de emergencia en la agenda pública, aquellos marcos hubiesen tenido otros senderos.

Incluso tiempo después, cuando el fantasma de la inflación se alejaba, las mismas entidades que solicitaban la regulación estatal, pedían ahora la disolución de los marcos establecidos por la COCOPOL y el FOPAL: *“Las entidades apoyaron la disolución del FOPAL. Ésta fue una disolución resuelta de común acuerdo con las partes, nadie hubo del sector de la producción y la industria que pidiera por su mantenimiento y cómo la ley determinaba que se liquidaban los bienes, se entregaron al INTA en forma remanente (...) faltó la visión de ver que ésta, era una herramienta de mediano y largo plazo, no es de coyuntura, no la hemos creado hoy para que si no funciona, se destruya. La hemos creado para el muy largo plazo (...). El FOPAL estaba más acotado como organismo regulador y para tener bien controlada la oferta y demanda evitando picos y bajas de precios; era un instrumento muy valioso pero para eso tendría que haber tenido el apoyo de las entidades”* (entrevista a ex Director del FOPAL, 03/07/09).

Finalmente, otro elemento a tener en cuenta es que a pesar de que los ministerios y áreas provinciales específicas formaban parte de los marcos regulatorios, su rol era muy inferior –y mucho menos mediatizado– que el que asumen en la última etapa del período de análisis. Esto último, acorde con los procesos de regionalización y/o localización de las agendas en el último tiempo.

Volviendo a los marcos regulatorios, las decisiones se articulaban al interior del FOPAL y, cuando no había acuerdo, como ya se mencionó, laudaba la

SEAG, acción por lo demás muy recurrente en estos contextos de sectorialización selectiva de la política pública.

A modo de síntesis y considerando el desarrollo anterior, podría mencionarse que al tomar en cuenta la relación de las dimensiones de análisis: capacidades estatales/ actores sectoriales/ agenda, los procesos de concertación se presentan como poco exitosos o, más bien, trancos.

V.2. Concertación ausente: 1991-2001

Si en la primera etapa se constituían agendas de emergencia con fuerte peso de las entidades sectoriales y poca autonomía en las capacidades estatales, la segunda manifiesta algunas diferencias en estas dimensiones. En cuanto a la agenda, se trata de una agenda pasiva o de *dejar hacer* vinculada a cuestiones técnico-productivas, de comercialización externa de la producción, desarrollo tecnológico requerido, etc., como podrá observarse a continuación. En paralelo a esto, el histórico rol gremial de las asociaciones tradicionales y la defensa de los intereses del sector quedó silenciado en buena parte del período caracterizado como de “euforia sectorial”.

El Estado modificó drásticamente sus roles en la economía de mercado dejando de lado la mayoría de sus funciones de agente proveedor de bienes y servicios como ha sido desarrollado en el capítulo IV y, sus capacidades, financieras –a costa de Programas de Desarrollo provenientes del exterior–, técnicas, humanas y administrativas fueron articuladas en pos de los ya mencionados “Programas de Desarrollo Rural” en sus diferentes versiones para el contexto del sector agropecuario.

Durante esta etapa no hubo concertación alguna, se anularon en forma absoluta a partir del referido decreto de 1991 todas las instancias regulatorias incluidos la COCOPOL y el FOPAL y no hubo nuevas estrategias en este sentido.

Tampoco los agregados colectivos del sector las demandaron, por el contrario, el estado de *laissez faire* les resultaba “cómodo”, especialmente en un momento en que exportar a Brasil era una alternativa muy rentable. Desde la CRA, se mencionaba que “en 1995 se propuso promover la creación de un ámbito

institucional y hubo mayoría de gente en contra porque decían ‘eso ya lo vimos con la COCOPOL y el FOPAL y no queremos saber más nada’” (entrevista a miembro de la CRA, 18/06/09).

Durante la década de los noventa existió un conjunto de políticas en las que la actividad láctea se insertó de un modo que posibilitó a la dirigencia abocarse a *“atender cuestiones más bien puntuales del sector lechero: sanitarias, tecnológicas, hubo una gran revolución tecnológica en los noventa, apareció el silo picado fino, se mejoró mucho el tema de pastoreo rotativo, aparecieron numerosas herramientas que le dieron un impulso muy fuerte a la actividad y la gente se entusiasmó mucho con eso y acá [refiere a CRA] las reuniones eran más qué tipo de crédito, por ejemplo, hay que pelear con el Banco para que los productores puedan acceder a comprarse las arrolladoras de pasto de última generación, aumentar el rodeo de tambo o ampliar las instalaciones, tenía mucho que ver con eso. Existió un entorno que era bastante favorable para el negocio lechero y entonces realmente no había discusiones, ni por el precio tampoco, el precio estaba totalmente liberado era una discusión entre partes”* Entrevista a miembro de CRA y ex funcionario de la SAGPyA, 03/07/09.

En la primera parte de los años noventa la producción comienza a recuperarse previa caída de los consumos acontecida a consecuencia de los períodos de hiperinflación. El proceso de crecimiento en el producto y la productividad se vio impulsado por un cambio externo que favoreció muy positivamente a la actividad láctea argentina: el MERCOSUR en vigencia y especialmente la “brasilmanía” que instaló un espacio abierto de negocios que duraría un tiempo considerable para generar cierta amnesia en relación a las crisis anteriores.

El ex director del PNPL mencionaba que *“el mensaje de la industria [a los productores] era ‘produzcan leche, produzcan volumen y produzcan calidad’. Hubo muchos buenos ajustes, saludables en términos de calidad de precios porque un aterrizaje internacional requería calidad de materia prima para que los productos tengan estándares internacionales por eso se trabajó mucho en líneas con equipo de frío para modernizar las ordeñadoras”* (entrevista a ex Director del PNPL, 03/07/09).

A partir de estas “innovaciones” comerciales, el Estado no tuvo *nada* para hacer¹⁴⁷. En numerosas ocasiones, y según el relato común de todos los dirigentes, empresarios y funcionarios entrevistados, los ámbitos de discusión de temas como, MERCOSUR, sanidad, tecnología, no era la Secretaría¹⁴⁸. Como se mencionó en forma recurrente a lo largo de todas las entrevistas en profundidad realizadas, “*se había dejado el oficio de discutir políticas para la lechería, se discutían cosas sueltas...*”. En esta etapa, “*La secretaria [se refiere a la SAGPyA], en los años 90, se apartó de eso, se desreguló todo en un momento de euforia sectorial donde parecía que se crecía sin techo. Entre los años 1991 y 1999 las cosas fueron bastante bien en general, crecimos como nunca en la historia, llegamos a los 10.300 millones de litros y los temas que se trataban eran en otros ámbitos no necesariamente la secretaria. Los temas eran Mercosur, exportaciones, sanidad, aftosa, tuberculosis, etc. No hay ningún ámbito –yo era coordinador de lechería de CARBAP por entonces– y me llamaba la atención que nosotros **hayamos dejado el oficio de discutir políticas para la lechería, se discutían cosas sueltas...***” (entrevista a ex funcionario de SAGPyA, 03/07/09. Énfasis nuestro).

Por otra parte, y como se ha referido en el capítulo III, los roles de las asociaciones tradicionales se fueron modificando promediando esta etapa y, a su vez, se fue gestando un campo de asociaciones diversas con distintos orígenes: generadas por grupos de productores escindidos de las tradicionales, autoconvocados o, en algunos casos, a partir de las estrategias asociativas promovidas desde el Estado. Estos incipientes movimientos actuaron como caldo de cultivo para la generación de agregados colectivos concretos, con demandas específicas y, en el caso del sector lácteo, sumamente flexibles, tales son el caso

¹⁴⁷ Se presenta la no intervención o, en otras palabras, el dejar hacer, en los términos utilizados por Nun (1987), esto es, en “términos ideológicos [en los] que se intenta presentar como ‘no intervención’ un tipo determinado de intervención política” (Nun, 1987:50).

¹⁴⁸ Nótese que la referencia es siempre a la producción láctea en general vinculada a la agroindustria. Las problemáticas específicas de los pequeños productores tamberos –bovinos, pero también caprinos– son abordadas desde los programas de desarrollo rural. De allí que tampoco se mencionan a lo largo de la Tesis las experiencias de asociativismo que promovió en estos actores el Programa Social Agropecuario, por ejemplo. Para analizar estos temas, alejados de los nudos centrales de esta Tesis se recomienda la lectura de Tort *et al.* (Op. Cit.) y Paz, Raúl (2001) “Lechería caprina y procesos de reconversión productiva en explotaciones campesinas”. Ponencia presentada en el 5to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires. Disponible en <<http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/PAZRAUL.PDF>> entre otros del mismo autor.

de las mesas de lechería que saldrán a la luz a finales de 2002 y principios de 2003.

Tomando como referencia al análisis de Lattuada (2006) es posible observar la construcción de un extenso y heterogéneo tejido de representación de intereses, en la mayoría de los casos no institucionalizado ni articulado con las entidades más tradicionales, “procurando resolver los conflictos y demandas desde el plano micro y local, hasta un alto grado de agregación que involucra cuestiones y actores del ámbito nacional” (Idem: 214).

Esto también se observa en el peso que comienzan a tener, en detrimento de las agendas nacionales de resolución de los conflictos, las agendas subnacionales, provinciales o regionales por las que las áreas, secretarías o ministerios agrarios comienzan a perfilarse, incipientemente, como ámbitos posibles de resolución de las demandas.

Además, aunque la mayoría de los actores sectoriales observaban, confiados, los progresos en la “brasildependencia”, hoy indican que es necesario *“hacer una autocrítica que a todos nos compete como dirigentes, fue un error haber disuelto la COCOPOLE. Se podrían haber sacado todos los mecanismos de desregulación de precios, laudos y demás y se podría haber dejado funcionando una comisión de política lechera que tendría que haber tenido la misión junto con el Estado de imaginar los escenarios que se venían. Algunos dijeron ‘y qué pasa si mañana Brasil devalúa’, que fue lo que pasó después, en enero de 1999, devaluación fuerte, de un saque y acá se quedó todo el sector colgado al pincel, quedaron los stocks de leche en polvo sin poder exportar y bueno, fue, parte de la crisis terrible de 1999-2002”* (entrevista miembro de la CRA, 05/06/09).

Por último, un sector que comenzó a perfilarse como importante hacia el final de este período es el ciudadano-consumidor. A partir de las organizaciones de defensa al consumidor, se apostó a la información respecto del rol de éste y sus posibilidades de acción frente a situaciones de deslealtad comercial. La mayor visibilidad mediática que tendrán estas organizaciones será más bien en la etapa siguiente a partir de ejercicios de control de precios e incluso, tareas conjuntas planteadas desde la Secretaría de Comercio Interior aunque sin demasiado éxito en la práctica.

Nótese además que, tanto en la etapa 1983-1990, como en esta (1991-2001), las referencias a las formas de organización sectorial se vinculan,

excluyentemente, con la fase primaria del sector, esto es, con los productores. La razón de esto es la ausencia de tal fragmentación en las otras fases del complejo y, especialmente, a nivel industrial, donde se perfilan con mayor o menor protagonismo, en cada caso, tres entidades: CIL, APyMEL y la JIPL.¹⁴⁹

Esta homogeneidad puede explicarse, más allá de lo que se ha desarrollado en el capítulo III, a partir de distintos factores, todos ellos propios de una actividad tan compleja como la Lechería. En primer lugar, uno de tipo económico-productivo que se relaciona con la posición dominante que ha tenido la industria, fundamentalmente en los momentos en donde no hubo regulación estatal, como formadora de precios, especialmente evidente en aquellas usinas que comercializan la leche fluida a partir de tambos no propios. Esto último invita a reflexionar, nuevamente, respecto del rol ausente de los mencionados agentes de la GD puesto que estos actores detentan un poder económico similar –o superior– al de las grandes usinas y, especialmente, en la configuración de los precios al consumidor y, sin embargo, no han sido incorporados en ninguno de los espacios de diálogo ni tampoco demasiado referidos en las informaciones vinculadas al sector en forma general.

En segundo lugar, aquella posición dominante de la industria también se establece en relación con la demanda de calidad del producto con vistas, en las más grandes, a la exportación en donde el precio de la materia prima está directamente vinculado a su calidad para la cual, se recuerda, no hay un sistema único de percepción.

La contraparte de lo anterior, en la fase agraria o primaria, da cuenta de una actividad con un alto capital fijo incorporado en la que el productor, especialmente cuando se trata de una explotación tambera no mixta, queda “entrampado” dado que es muy costoso salir –o volver– de/a la misma. A su vez, la posición respecto del precio, está totalmente subordinada a la calidad que requiere la industria y también, tiene muy baja incidencia en la conformación de la cadena de valor. Por último, la racionalidad económica capitalista “pura” que es, en mayor medida, posible de encontrar en el eslabón industrial, está mediada en el primario por una *razonabilidad* en la que la ganancia capitalista es sólo

¹⁴⁹ Debe tenerse en cuenta que la JIPL es mencionada aquí por su vinculación con el eslabón industrial. Esto ocurre porque, de manera similar a CONINAGRO, la Junta mantiene una doble representación: la fase agraria –a partir de los productores– y la industrial –a partir de las empresas cooperativas que en aquella participan–.

parte de un conjunto de otros elementos que lo constituyen: la radicación de la familia en el tambo, la vida en el pueblo, la herencia productiva, entre otros visibles especialmente en el marco de la producción familiar y familiar capitalizada.¹⁵⁰

Finalmente, y para caracterizar esta etapa, podría argumentarse que se está en presencia de capacidades estatales débiles, actores sectoriales desplazados de la arena política y agendas pasivas o de *dejar hacer*. Los resultados son concertaciones ausentes.

V.3. Concertación latente: 2002-2008

Esta quizá haya sido la etapa con mayor complejidad en relación con la formación de agenda, actores y concertación dado el gran dinamismo que adquieren cada una de estas dimensiones. En cuestiones de agenda podrá verse cómo el tema se construye socialmente a partir del “espectáculo político” (Edelman, 1991) que deriva de las acciones de las entidades de representación ante el problema, básicamente, de los precios recibidos por el productor. En este sentido, y como no había sucedido abiertamente en las etapas anteriores, se plantea una relación simbiótica entre la agenda y la acción de tales entidades puesto que buena parte de la introducción de la cuestión láctea en la agenda – nacional y subnacional– es movilizadora y construida por las acciones de aquéllas.

Es decir que, concretamente, fueron las asociaciones sectoriales, más específicamente las *nuevas* asociaciones, las que introdujeron la cuestión en la agenda pública en un contexto claramente adverso para algunos sectores en la actividad láctea, como se ha referido en parte de los capítulos anteriores.

Tales asociaciones, a su vez, se presentan diferenciadas de las dos etapas anteriores: son mayores en número, específicas y no generalistas –como la mayoría de las tradicionales–, institucionalmente flexibles, más localistas o regionales y, por tanto, mejor vinculadas a las áreas de gobierno subnacionales y con una fuerte impronta mediática. En estos sentidos se ha referido en el capítulo III a las *nuevas* asociaciones del sector lácteo.

¹⁵⁰ Al respecto véase Nogueira, 2008a.

Por otra parte, y como se indicó en los capítulos III y IV, se generaron desde la SAGPyA algunas instancias de diálogo sectorial con el objetivo final de elaborar una política para Lechería y, quizá lo más novedoso, proviene de un espacio, actualmente privado, donde se está dando la discusión para un Plan Estratégico para Lechería –en adelante PEL– esto es, el Foro Cadena Láctea 2020 al que ya se ha aludido.

Seguidamente se harán una descripción y análisis de cada uno de estos puntos que expresan un alto grado de complejidad.

V.3.1. Actores sectoriales y agencias estatales: sus participaciones en los diálogos

Luego de la devaluación brasileña Argentina pudo recomponer sus exportaciones a partir de la diversificación comercial, ampliando los países de destino como se mencionó oportunamente en el Capítulo II. Sin embargo, la baja en la rentabilidad del producto y especialmente los bajos precios a plazos muy largos pagados al tamero continuaban siendo la pieza clave de la cuestión, aún mediando los aumentos de volumen producido a partir del cambio tecnológico.

Por otra parte, el acceso a esta tecnología aumentó los niveles de endeudamiento en el sector, dato que en realidad no es negativo en principio pero sí al observar que los compromisos asumidos no pueden cancelarse. A los históricos ciclos oscilantes de producción se sumaron la incertidumbre generada por los volúmenes de primavera –leche excedente– y, a su vez, los desequilibrios de precios en el mercado interno.¹⁵¹

La expresión colectiva más evidente de la crisis provino, nuevamente, de la fase primaria. El nudo geográfico en este sentido fue la provincia de Santa Fe a partir de sus dos cuencas, la centro-oeste y la sur. Durante los primeros días de marzo de 2002 se produjo un bloqueo a usinas lácteas en manos de productores nucleados en la Mesa de Productores de Santa Fe. Las concentraciones ocurrieron

¹⁵¹ Un detalle de los hitos en ese sentido puede encontrarse en la Matriz Periodística presentada en el Anexo I. Se recuerda, además y como podrá observarse en lo que sigue con mayor detalle, que a raíz de este contexto el problema de la Lechería sale a la luz y con esto se presentan dos proyectos de Ley en la Comisión de Agricultura que aunque pierden estado parlamentario rápidamente, permiten vincular las posiciones tomadas y los actores que intervienen a la cuestión. Esto ha sido trabajado a propósito de los marcos regulatorios.

en toda la región lechera santafesina: Ceres, San Guillermo, Suardi, Crespo, Sunchales, Colonia Nueva, San Jerónimo Norte al oeste y Rosario, El Trébol, Clason y Totoras al sur, según la información periodística consultada. Con el tiempo, se constituyeron Cámaras o asociaciones por producto y, en algunos casos con personería jurídica habilitante aunque sus orígenes son extremadamente lábiles en materia de institucionalización.

Lo novedoso de estas instancias colectivas –que no son propiamente organizaciones, entidades o corporaciones en el sentido de las tradicionales– es que se formaron con *“una fenomenal capacidad de movilización en base a una estructura tremendamente ‘soft’. Son tres o cuatro personas, no más, y gente que además tiene un perfil de producción medio, muy presionado por el valor de la soja, cincuenta o sesenta años de antigüedad y a quienes desprenderse de esa actividad les complica tremendamente (sic) el mundo”* (entrevista a miembro del Equipo Técnico del PEL, 18/06/09).

Los medios de comunicación –nacionales y locales– cubrieron ampliamente las acciones de la Mesa aunque no sin equivocaciones en cuanto a qué entidades la conformaban. Una de las fuentes gráficas, consultadas para la investigación, indicaba el accionar de la “flamante” Mesa de Lechería de Santa Fe en 2004 –cuando su origen es bastante anterior–, mientras que otros periódicos refieren en su lugar a la Mesa de Productores de Santa Fe, que es una asociación de rango menor que la Mesa Provincial que nuclea a todas las entidades de primer grado a nivel primario, como se ha visto en detalle en el capítulo anterior.

La idea de los productores que allí confluían era “convertirla en una sólida organización que trabaje seriamente y en conjunto con la industria y los Estados provinciales y nacional”. Su presidente la concebía como “la definición más trascendente de la producción que buscará un lugar en las negociaciones que encaren las partes para transparentar la actividad láctea”.¹⁵²

Nótese que hasta aquí las asociaciones tradicionales, es decir, SRA, FAA, CRA y CONINAGRO no han sido mencionadas. Uno de los especialistas que se entrevistaron, miembro del Equipo Técnico del Foro Cadena Láctea 2020 menciona que algunos productores independientes *“allá por el 2002, sobre finales de 2002, 2003, volvieron a la carga con el mecanismo del ‘apriete’. El apriete*

¹⁵² Entrevista al presidente de la Mesa de Santa Fe en *La Nación*, 11 de junio de 2004.

consistente en ‘armemos las mesas de lechería’ que arrancan básicamente con esta lógica: Mesa de Lechería Santa Fe por afuera, No CRA, no SR, No FAA, sino que acá nosotros vamos por la propia porque nadie nos está dando ninguna solución. (...) Si se buscan los antecedentes de la SRA lo mejor que lograron hacer fue una adhesión simbólica porque mientras que el resto de las asociaciones estaban embanderadas con el problema de la soja, estos muchachos [refiere a las Mesas de Lechería] tienen problemas muy precisos, de otro tipo y con otro esquema de producción donde no es posible decir ‘yo hago un paro por tiempo indeterminado’. Por los animales, la leche y porque además, el tramado social, tenés el tambo ‘acá’, la lechería está ‘acá’, el pueblo está ‘acá’... Entonces, no es tan sencilla la acción política colectiva directamente. Entonces, estos muchachos [las Mesas] arrancaron por constituir las cámaras provinciales” (entrevista a miembro del Equipo Técnico del PEL, 18/06/09).

Durante enero de 2004, con el marco del PNPL, estas asociaciones suscriben la firma de la referida “Acta de compromiso de buenas práctica para la operatoria comercial láctea” a partir de la cual logró consensuarse que, hasta tanto los sectores de la producción y la industria acordaran mecanismos para la comercialización de materia prima, “los actores individuales pactarán libremente las condiciones de compra-venta de la leche cruda” (Punto 1 Acta de Compromiso).

Los cambios en la operatoria comercial serían notificados por la industria receptora para que el productor pueda proveerse de información de precios y decidir al respecto. En rigor, el Acta sólo era un pacto de común acuerdo respecto de la operatoria comercial de fuerte contenido simbólico en ese sentido. Los firmantes fueron, según dispone el documento, la SAGPyA, la Secretaría de Agricultura de Córdoba, la Secretaría de Agricultura de Santa Fe, el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de la Producción de la provincia de La Pampa, la Secretaría de Estado de la Producción de la provincia de Entre Ríos y el CIL. Esta acta fue ratificada en mayo de ese año.¹⁵³

¹⁵³ Es pertinente mencionar que, con el mismo ‘espíritu’, que el de esta acta, la provincia de Santa Fe organiza un Consejo Económico de la Cadena Láctea, ya mencionado y al que se hará referencia en breve. Además, y una vez finalizado el período que abarca esta investigación, en agosto de 2009, el gobierno provincial crea –a través de un decreto–, el Registro Provincial de Productores Lecheros en el marco del Ministerio de la Producción con señalamientos a la Cadena

Finalmente, en el año 2005 y con motivo de un aumento del 15% a las retenciones de productos lácteos por 180 días con el fin de frenar la suba de precios para el consumo interno, la FAA denuncia la “ausencia de una política activa para el sector” y la SRA solicita “medidas de largo plazo para la producción porque aumentó mucho la demanda externa de leche”.¹⁵⁴ En esta ocasión, quienes participan en la mesa de negociaciones, según los diversos periódicos, eran el Ministerio de Economía y Producción, FAA, SRA y CRA, la Cámara de Exportadores, la Asociación de Usuarios y consumidores –en adelante ADEUCO– y los gobiernos provinciales.

La Mesa Nacional de Productores Lecheros –en adelante MNPL– comenzó a funcionar como espacio de diálogo de los diferentes agregados colectivos sectoriales: FAA –a partir de su Dirección de Lechería–, FECET, CIL y CARBAP, todas ellas asociaciones tradicionales del sector. Las Mesas provinciales, ya que además de Santa Fe se habían creado las de Córdoba y Entre Ríos, comenzaron a ser menos mencionadas en términos individuales.

Considerando entonces la información periodística y los relatos de los actores entrevistados, las distintas instancias de representación a nivel primario conformaron una entidad abierta denominada entonces MNPL también referenciada como Mesa de Productores Lecheros o Mesa de Lechería por los diferentes medios gráficos.¹⁵⁵ Allí confluían todas las organizaciones y espacios colectivos más informales del sector primario, desde las tradicionales generalistas hasta las específicas como UGT y FECET y las Mesas y Cámaras surgidas a partir de 2002 y que suponían una única representación para la fase primaria.

La primera ruptura visible al interior de la MNPL es en 2006 cuando ésta decide retirarse de las negociaciones con la Secretaría de Comercio Interior. Con este escenario, los productores vinculados a la Mesa solicitan la “mediación provincial”. En diciembre de 2006 el Ministro de la Producción de Santa Fe decía que el rol del gobierno provincial era “ser el punto convocante y no [ser] el

Láctea 2020 y su Plan Estratégico. Tal registro, como se indico al finalizar el capítulo II, tendrá un carácter obligatorio y establece una red de laboratorios de servicios lácteos, con el fin de efectuar controles de rutina de la materia prima de quienes integran el registro. El Ministerio de la Producción fijaría además un Laboratorio de Referencia con el objetivo último de contar con un sistema de información confiable para la toma de decisiones sectoriales.

¹⁵⁴ Expresiones recogidas de *La Capital*, 23 de julio de 2005.

¹⁵⁵ Nótese que esta Mesa es distinta de la MeNPOL instaurada por el PNPL. Véase Cuadro 14, p.174.

mediador para fijar una política de desarrollo en la provincia que se acelerará en esta mesa de diálogo”.¹⁵⁶

Ya avanzado 2007, en julio, se otorgan las primeras compensaciones al sector lácteo¹⁵⁷ y con ellas la ONCCA comienza a ser mediáticamente visible en los medios consultados y estratégicamente útil para poner paños fríos a la continuidad de bajos precios en la materia prima en un contexto de oscilaciones en la demanda internacional de productos lácteos.

Para finales de ese año las compensaciones no son suficiente paliativo y los matutinos señalan en sus primeras planas que “tamberos bloquean usinas en todo el país”, con esto se iniciaron protestas sorpresivas en todas las regiones productivas y propuestas –que no fueron del todo ejecutadas– de “derramar leche de varios centenares de tarros frente a la puerta de la misma casa de gobierno” como así también ‘un banderazo’ en Plaza de Mayo”.¹⁵⁸

Con este contexto el GL¹⁵⁹ entra en escena como actor de peso junto a la MNPL. Durante los últimos días de 2007 se acuerda, con la SAGPyA y la Secretaría de Comercio Interior, mantener los precios de leche en tranquera y de consumo. A partir de esta negociación del GL y la MNPL, el costo de la materia prima no excedería los \$0.74 centavos congelando además el valor de 16 productos de la Canasta Básica de Alimentos cuya misión de control caerá en manos de las asociaciones de consumidores.

Por entonces, el gobierno de Santa Fe argumentaba que el Estado nacional había creado un marco adecuado para la negociación. El Ministro de la producción mencionó, en una entrevista realizada por *La Capital*, que “Lo novedoso es que los precios, que antes establecía sólo el gobierno nacional ahora surgen del consenso con el GL”.¹⁶⁰

Luego de eso, la cuestión láctea no aparece como relevante en términos de agenda, en principio, mediática hasta marzo de 2008 cuando se producen cortes de ruta y amenazas de bloqueos a industrias. Pero el escenario ha variado

¹⁵⁶ Entrevista al Ministro de la Producción de Santa Fe, *La Nación*, 20 de diciembre de 2006.

¹⁵⁷ Se recuerda que las funciones de la ONCCA en esta materia así como la totalidad de compensaciones por ella realizadas se encuentran desarrolladas en el capítulo anterior.

¹⁵⁸ *La Nación*, 06 de diciembre de 2007.

¹⁵⁹ Se recuerda que el Grupo Lácteo –GL– es el Foro de discusión generado por el PNPL en el 2006 y conformado por SAGPyA, FAA, SRA, CRA, ministerios y secretarías de asuntos agrarios de las provincias productoras, CIL y Apymel.

¹⁶⁰ *La Capital*, 29 de diciembre de 2007 (2).

radicalmente ya que el conflicto no es ya lácteo, sino agropecuario en general y con motivo de la aplicación de las retenciones móviles ya referidas.

De esta forma, la Mesa de Enlace –FAA, SRA, CRA y CONINAGRO– es ahora el agente más importante en las instancias de diálogo y no en vano, intentan sumar a la MNPL a la protesta. El presidente de FAA mencionaba que *“nos reunimos con los tamberos para que la Mesa Lechera se adhiera totalmente a la medida”* y **agrega el periódico**: *“El ‘totalmente’ supone una escalada importante en ese conflicto [refiere al conflicto ‘campo’-gobierno]: podría significar que los tamberos no entreguen leche para procesar o, en última instancia, que se vean obligados a derramar en el suelo la leche que extraen de las vacas”*.¹⁶¹

APL, sin embargo, indicaba que acciones de ese tenor sería muy difíciles de remontar por lo que con millones de personas bajo la línea de pobreza *“no se puede tirar la leche a la basura”*.¹⁶²

A nivel subnacional, y en particular en la provincia de Santa Fe, en marzo de ese año –2008– se establece el Consejo Económico de la Cadena Láctea mediante la ya citada Resolución N° 512/08 del Ministerio de la Producción, disponiendo de éste como un “espacio de articulación público-privado no vinculante en el que se analicen y propongan políticas de desarrollo” tal como se indica en la norma.

En los acuerdos iniciales y según las fuentes periodísticas consultadas, participaron el Ministro de la Producción, el Secretario del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustibles, y representantes de la cadena láctea santafesina: productores, industriales, transportistas de leche, cámara de supermercados; como así también miembros de universidades y de los colegios de ingenieros agrónomos y veterinarios.

Retornando al escenario nacional, vale decir que antes del 11 de marzo de 2009, cuando comienza el conflicto del ‘campo’, la Secretaría de Comercio Interior había rechazado una suba –de \$0.80 a \$1– por litro de materia prima. Una nueva medida de esta agencia, además, instaló malestar en el sector: según información de *Clarín*, se “intimó” a la Mesa Lechería y la SRA a presentar un Informe sobre sus costos de producción en 2007 –de lo contrario se ejecutarían multas de hasta \$500.000–. El vicepresidente de SRA, actual presidente de la

¹⁶¹ *Clarín*, 23 de marzo de 2008. Énfasis nuestro.

¹⁶² *Idem*.

entidad, entregó dicho documento –aunque luego argumentó que sólo contemplaba costos parciales de producción tal como Comercio Interior había solicitado– y éste fue utilizado por el Secretario de Comercio Interior para negar cualquier suba en el precio de la leche. Por entonces se decía que “*estaban ganando mucha plata y no necesitan aumento de precios*”.¹⁶³

En pleno conflicto, a mediados de marzo de 2008, se envían a faena vacas¹⁶⁴ lecheras en producción desde el oeste bonaerense –zona ganadera por excelencia–. Un tambero de Pehuajó aclaraba que “*esto no tiene nada que ver con el sector agropecuario* [en referencia al conflicto]. *Esta es la tercera vez que mandamos vacas en producción de manera organizada*”.¹⁶⁵

Para junio, desde el sector, particularmente a manos de APL y no de las Mesas de Lechería en términos individuales, se destacó la necesidad de llevar a la práctica proyectos de la mano de “*asociaciones sectoriales adecuadas tales como el Proyecto 2020*”.¹⁶⁶

Finalmente, en octubre de 2008, se fragmenta la MNPL como señalan buena parte de los actores entrevistados. Esta ruptura se relaciona con un acuerdo que firman las Cámaras de Productores de Santa Fe, Córdoba y La Pampa con la Secretaría de Comercio Interior, por fuera de la MNPL/ Mesa de Enlace, un acuerdo por un valor de base del precio de la leche de \$1. Este acuerdo les valió el apodo de “*tamberos K*”¹⁶⁷ en el folklore sectorial. Sin embargo, los productores que firmaron el acuerdo mencionaban que “*No somos K porque nosotros la política la llevamos aparte. Aquí defendemos la supervivencia del sector*”.¹⁶⁸

Al parecer, recordando los aspectos centrales considerados en el Foro Cadena Láctea 2020, los actores sectoriales suponen que el tratamiento de la problemática láctea y las estrategias de resolución de ésta son de incumbencia esencialmente privada, aún cuando el Plan Estratégico –PEL– insiste en la relación de la Lechería con la ‘sociedad’ en su conjunto y con el Estado (Ver

¹⁶³ Testimonios del Secretario de Comercio Interior publicados en *Clarín*, 8 de marzo de 2008.

¹⁶⁴ Nota aclaratoria: el envío de vacas lecheras a faena es una clara medida de protesta frente a ciertas demandas sectoriales específicas y no necesariamente vinculadas al conflicto con el ‘campo’.

¹⁶⁵ *Clarín*, 19 de marzo de 2008.

¹⁶⁶ *La Nación*, 15 de junio de 2008. Énfasis nuestro.

¹⁶⁷ “K” en obvia referencia a la denominación de aquellos grupos simpatizantes o adeptos al kirchnerismo.

¹⁶⁸ *La Nación*, 15 de octubre de 2008. La denominación “Proyecto 2020” corresponde al Foro Cadena Láctea 2020.

Gráfico 3). Se torna privada, en cuanto prescinde, en forma total, del plano público, estatal, la *arena* en donde se dirimen las políticas públicas.

Por su parte, es muy sugerente la percepción que el Estado, a partir de sus agentes, sostiene sobre su función respecto de la elaboración de una política sectorial. En este sentido, es pertinente recuperar el trabajo de Quiroga para indicar la complementariedad del Estado político y la sociedad civil desplazando la vieja dicotomía “Estado político (sede del interés general) y sociedad civil (lugar de la acción social y sede, por ende, del interés particular)” (Quiroga, 1993:28). En el caso de esta investigación, tal complementariedad en esa relación fue re-significada, al menos discursivamente, pues los actores sectoriales reflexionan la política sin el Estado y éste, a su vez, aguarda con sosiego la propuesta sobre la que tomará la decisión.

Sería un escenario de prescindencia de política que define al Estado como un “árbitro” de las decisiones tomadas en otros espacios. Es así como aparece reiteradamente el supuesto de que *“el sector tiene que generar **no su propia política sino su propio sendero**, el definirlo implica que hay determinadas acciones que van a requerir de ellos mismos [refiere a los actores sectoriales] y hay determinadas acciones que ellos tienen que solicitar al Estado y será éste a través de la política el que va a diseñar este instrumento. Los actores pueden generar sus propias estrategias y el Estado participar en una suerte de **apalancamiento de las acciones que ellos definen como estratégicas**”* (entrevista a funcionario de SAGPyA, 18/06/09. Énfasis nuestro).

Esta hechura (sic) –delegada– de políticas públicas pondría al Estado en condición de debilidad frente al tratamiento de la cuestión, reduciendo sus capacidades en cuanto a sus relaciones hacia fuera, en la coordinación de las políticas y, a la vez, quitándole el peso determinante que este complejo institucional posee en los procesos de concertación cuando resultan exitosos. Sin embargo, en forma paralela a esto, es en la etapa 2002-2008/09 que la cuestión láctea se considera un eje estratégico de la SAGPyA, creándose, como *novedad* institucional, una Dirección Nacional de Lechería.

La cuestión se vuelve relevante y, por tanto, se organiza una agenda sectorial pero, el tratamiento de esa agenda se delega de forma casi total en las organizaciones del sector, éstas a su vez, aún cuando están integradas en un espacio común –Cadena Láctea Argentina 2020– muestran serias dificultades en

lograr acuerdos especialmente en la representación de la fase primaria del complejo.

En este sentido, parece existir cierta desconexión entre el momento en que la cuestión adquiere importancia y lo que sucede a continuación en términos de procesos de elaboración de políticas públicas. Es posible visualizar un gran despliegue en cuanto a los espacios de diálogo: el GL, la MeNPol desde el Estado, la MNPL y el Foro Cadena Láctea desde los actores. Sin embargo, y he aquí su carácter paradójico, estos espacios vistos en retrospectiva han tenido pocos resultados en cuanto a instrumentos de políticas, más allá de las medidas específicas y cortoplacistas. Al parecer, la *forma* excede aquí al *objetivo* que supone dar contenido a cada una de estas instancias de concertación, es decir, la construcción de una política pública para Lechería.

La imagen que se transmite es, entonces, la de una maquinaria innecesariamente compleja con muchas articulaciones que, en términos generales, no ha logrado sostener soluciones en el largo plazo y, mucho menos, contribuir a la formación de marcos de certidumbre para el desarrollo de actividad.

A modo de síntesis del análisis de esta etapa que, como se mencionó en forma precedente, es la de mayor dinamismo y complejidad a pesar de sus paradojas, es posible afirmar la presencia de agendas *activas* en cuanto a las construcciones sociales que inscriben la cuestión en el terreno de la política. A su vez, los actores sectoriales poseen gran visibilidad y los intentos de concertación permanecen –invariablemente– latentes.

La cuestión se desactiva muy rápidamente al confluir una serie de coincidencias: delegación, por parte del Estado, en la capacidad de análisis de la misma, desmovilización de los actores sectoriales y, finalmente, un nuevo cierre en la concertación que, –tal vez –, tenga re apertura al instalarse una nueva agenda de emergencia.

V.4. Capacidades estatales, actores, agenda: distintos modos de concertación

Retomando las dos variables de los estudios de redes de política neocorporatistas: capacidad estatal y movilización de los actores sectoriales y, a su vez, observando los procesos de formación de agenda pública, es viable

distinguir entonces tres escenarios en cada una de las etapas que conforman el período de análisis de esta investigación:

Etapas 1983-1990: capacidades estatales débiles, actores sectoriales con capacidad de presión, agendas de emergencia → **concertación trunca.**

Etapas 1991-2001: capacidades estatales débiles, actores sectoriales desplazados de la escena política, agendas pasivas o de *dejar hacer* → **concertación ausente.**

Etapas 2002-2008: capacidades estatales débiles, actores sectoriales con alta visibilidad, agendas activas → **concertación latente.**

Cuadro 16: Síntesis de la relación capacidades estatales-actores sectoriales-agenda

Etapas Variables	Capacidades Estatales	Actores sectoriales	Contextos	Agenda	Concertación
I- 1983-1990	Débiles	con capacidad de presión	emergencia	de emergencia	trunca
II- 1991-2001	Débiles	desplazados de la escena política	Crecimiento/exclusión	pasivas o de <i>dejar hacer</i>	ausente
III- 2002-2008	Débiles	con alta visibilidad	emergencia	activas	latente

Este cuadro muestra, en forma sintética, las variables que han sido tomadas en cuenta para analizar los procesos de concertación a lo largo del período de análisis.

En este sentido, se expresan allí –retomando las variables neocorporatistas– las capacidades estatales y los actores sectoriales pero, además, se incluyen los tipos de agenda y los contextos circundantes que, según sostienen las hipótesis de esta investigación de Tesis, permiten explicar complementariamente el caso del sector lácteo argentino.

Al observar las etapas del período de análisis, es posible notar entonces que en cada una de ellas, las agendas se constituyeron de manera diferente y, como se ha visto, la debilidad de las capacidades estatales y el grado de

movilización de los actores sectoriales tuvieron desiguales implicancias en tal construcción. Además, y en buena medida influenciado por las construcciones sociales de la cuestión que tales actores contribuyeron a formar, el Estado dirime dichas agendas en forma diferencial a partir de las capacidades desplegadas por las agencias relevantes en este caso (Atkinson y Coleman 1985 y 1989; Edelman, 1991; McCarthy, Smith y Zald, 1999).

El análisis articulado de lo anterior permite identificar rasgos distintivos en los tipos de concertación que corresponden a una combinación particular y recíproca de los términos capacidades estatales, actores sectoriales y agenda. Esto es, frente a la existencia de agendas de emergencia y actores con capacidad de presión, la concertación resultó trunca. Cuando las agendas fueron pasivas o *de “dejar hacer”* y los actores sectoriales se encuentran retirados de la escena política, la concertación resultó ausente. Por último, cuando las agendas son activas y los actores poseen una amplia visibilidad política, la concertación permanece latente.

A su vez, al observar el cuadro, aparecen dos constantes que es preciso resaltar. Por un lado, la debilidad en las capacidades estatales desplegadas por las agencias involucradas en todo el período de análisis. En la etapa 1983-1990, las capacidades estatales fueron débiles en los dos niveles propuestos: endógeno y exógeno. En la etapa 1991-2001, aunque la caracterización es la misma, las numerosas innovaciones en el aparato estatal podrían restar visibilidad al raquitismo en ambos niveles de aquéllas. Por último, en la etapa 2002-2008 las formas varían puesto que allí se crean el PNPL y los espacios de diálogo por éste instituidos y, hacia el final, la DNL; pero el contenido se mantiene intacto puesto que las capacidades estatales continúan siendo lábiles al interior del aparato estatal y hacia fuera, en la relación con los actores sectoriales sin provocar resultados concretos.

Por otro lado, la segunda constante se encuentra íntimamente vinculada a los tipos de agenda y, a su vez, a los contextos de formación de problemas. En dos de las etapas del período de análisis –1983-1990 y 2002-2008– se producen contextos que en esta investigación han sido definido como *de emergencia*; esencialmente ligados a precios bajos y pérdida de rentabilidad. En este sentido, no es casual que durante la segunda etapa –1991-2001–, cuando los precios eran altos y las exportaciones crecían, se constituyeron agendas pasivas o *“de dejar*

hacer”, por cierto, no vinculadas a la falta de instalación de la cuestión en el ámbito político sino al tipo de instalación —o lo que es lo mismo— de demandas coyunturales e inconexas que en esos años se trataron y que, sin duda, contribuyeron a instalar ciertos tipos de problemas y no otros.

De manera que, una vez aclarada esta “excepción”, es posible inferir que los contextos de emergencia se constituyen como factores de activación de al menos dos tipos de agenda. Una de ellas es la de emergencia, correspondiente a la etapa 1983-1990. El segundo tipo lo constituye la agenda activa, cuando los procesos de concertación permanecen latentes.

CONCLUSIONES

‘Dijo alguna vez Gordon Allport que los científicos sociales nunca resuelven los problemas que se plantean; simplemente terminan por aburrirse de ellos. A lo que cabría agregar que, precisamente por eso, es casi inevitable que los mismos problemas regresen después de un tiempo , a veces precedidos por la partícula *neo*’ José Nun, “Populismo, representación y menemismo”, 1995.

A lo largo de esta Tesis se ha analizado, como herramienta para la generación de políticas públicas, la relación entre la formación de agenda de gobierno, el rol de los actores sectoriales y los procesos de concertación. De esta forma, la investigación se inscribe en el área temática del análisis de políticas públicas concertadas bajo el supuesto de que acciones así promovidas contribuyen a mejorar la calidad democrática.

En este sentido, el objetivo general de esta investigación fue describir y explicar el ingreso y tratamiento en la agenda pública de la problemática del sector lácteo y su incidencia en el proceso de resolución de ésta a través de intentos de concertación. Para dar cuenta de ello, se recurrió a la perspectiva de construcción de agenda y los enfoques neocorporatistas como marco de análisis de lo ocurrido en tales intentos para el mencionado sector durante el período de estudio de esta pesquisa: 1983-2008.

Los enfoques neocorporatistas utilizados explican la constitución de redes de políticas sobre el comportamiento de dos variables centrales. En primer lugar, las prácticas de las agencias burocráticas estatales que deben ser diferenciadas y especializadas en sus roles y autónomas respecto del accionar de los actores sectoriales. En segundo lugar, la representación formal que sostienen las asociaciones sectoriales cuya desordenada dispersión en muchas unidades contribuye a problemas en la gobernabilidad y calidad de la democracia.

A partir de la política láctea como política sectorial, se ha revisado la vigencia de estas dos variables a la luz de los referidos enfoques, observando, en este orden, algunos rasgos novedosos. Se han tenido en cuentas entonces, en las

distintas etapas de los regímenes sociales de acumulación, las capacidades estatales en los niveles endógenos y exógenos para tomar parte de los procesos de concertación y no ceder –en términos ideales– ese lugar a las distintas asociaciones. De esta forma, se encontraron situaciones diferenciales, las que serán retomadas más adelante.

Al considerar la segunda variable, es decir, las formas en la representación de las asociaciones, es posible notar un escenario un tanto distinto en cuanto al tipo de organizaciones/ corporaciones que formaban parte de los acuerdos meso-corporatistas en los años ochenta. Por entonces, las asociaciones a considerar eran, en su mayoría, las grandes entidades que aquí han sido denominadas tradicionales.

Aunque se ha ratificado el peso de esta variable en la comprensión de los procesos de formación de políticas en términos neocorporatistas, el universo de representación sectorial se presenta, al menos, más complejo y heterogéneo, constituido por asociaciones no necesariamente definidas como grupos de interés en el sentido corporatista del término. Éstas, aunque no agotan el universo asociativo –puesto que las entidades sectoriales tradicionales de carácter corporativo continúan teniendo gran peso–, se posicionan como relevantes en cuanto a la representación que sustentan y los tipos de acciones que despliegan en la *arena* política, contribuyendo así a la instalación de ciertos problemas –bajos precios, sequías, aumento de costos, desequilibrios en la vinculación intersectorial, etc.– en la agenda pública.

En este sentido, se ha considerado relevante para esta investigación el análisis del universo asociativo bajo la lente de los estudios sobre acción colectiva que enfatizan, no ya la estructuración formal de sus componentes, sino también sus orígenes constitutivos en cuanto a la incidencia de *oportunidad política*, los discursos y demandas que se promueven y acciones que llevan adelante. Esto mostraría una articulación de la acción colectiva a partir de una demanda específica, discursos defensivos y prácticas novedosas.

Asimismo, al reparar en la presencia de los contextos o ambientes, es posible introducir los procesos de formación de agenda como una variable de relevancia en el escenario que presenta el caso argentino. En esta investigación se sostuvo, en la línea de Stone (1989), Aguilar Villanueva (1993a y 1993b), Kingdong (1984), Nelson (1993) y Lahera Parada (2002) que la agenda pública, como entidad analítica, es un dispositivo en el que se dirimen relaciones de poder.

De esta forma, las agendas se presentan como construcciones sociales (Cobb y Elder, 1971) al jugarse en ellas las posiciones de distintos actores e identidades que participan de tal construcción, contextualizando así –en el sentido de Oszlak y O'Donnell, 1976– los problemas y otorgándoles el atributo de ‘cuestión’ (*issue*), iniciando el *ciclo* de la política pública.

Se comprobó, entonces, que la forma en que la cuestión láctea se constituye como un problema de agenda es, a la postre, una variable relevante para la comprensión de los procesos de concertación sectorial. Por su parte, tal ingreso, en el caso lácteo, se encuentra en buena medida vinculado a situaciones de emergencia y, en consecuencia, con un tratamiento *ex post* a éstas. En rigor del uso de los términos, siempre existirán agendas para el tratamiento de las cuestiones sectoriales, sólo que sus rasgos constitutivos variarán según los casos.

Estos tipos de agenda corresponden a distintas etapas en el período de análisis: *de emergencia* (1983-1990), *pasivas o de “dejar hacer”* (1991-2001) y *activas* (2002-2008). Tales “tipos” se articulan plenamente, no en un sentido causal, sino a la manera de afinidades electivas con capacidades estatales y actores sectoriales, pudiendo distinguir en esa combinación procesos de concertación en cada una de las etapas del período de análisis.

En este sentido, una primera conclusión está directamente vinculada entonces con los contextos de formación de problemas y sus incidencias en la formación de agenda y, por lo tanto, en el tratamiento de las cuestiones.

De esta forma, la idea de contexto permite ver la relevancia de los actores que en tal formación están involucrados pero también el entorno de la misma en el sentido de Stone (1989), esto es, a partir de la naturaleza de las condiciones y del marco de argumentos que define cada cuestión. Es por ello, que los escenarios en los que operan Estado y actores sectoriales resultarán determinantes de la forma en que la problemática láctea se constituya como cuestión y, a su vez, sobre los senderos que tomen los procesos de concertación en cada caso. Durante las etapas que constituyen el período de análisis de este trabajo, se ha observado la presencia de dos contextos: de *emergencia* y de *crecimiento/ exclusión*. Es pertinente señalar la incidencia de éstos con cada relación propuesta.

La relación *entre capacidades estatales débiles, actores con capacidad de presión y agenda de emergencia* dio lugar a una *concertación trunca* (1983-1990); en ésta, el contexto es de emergencia. Aquellas condiciones denominadas

en el capítulo I “contingencias” sectoriales y políticas, fueron aquí, precios internacionales y locales bajos, sobreoferta de materia prima, dispersión en la representación sectorial, debilidad de los mecanismos de concertación, entre los más relevantes.

Por su parte, la relación *capacidades estatales débiles, actores desplazados de la escena política y agenda pasiva o de “dejar hacer”* supone una *concertación ausente* (1991-2001). Aquí, la situación fue diferente puesto que se trató de un contexto que garantizaba, al menos en los primeros años, crecimiento y rentabilidad a partir del aumento de las exportaciones y la recomposición en los niveles de consumo interno. Sin embargo, la otra cara de esto fue la salida de la actividad de un número significativo de productores y pequeñas industrias sin escala o con un alto endeudamiento que dieron cuenta de una reestructuración de la actividad cuyo saldo fue el crecimiento de pocos pero, con exclusión de muchos.

Finalmente, la última relación, denominada *capacidades estatales débiles, agenda activa, actores con alta visibilidad* supone una *concertación latente* (2002-2008). Ésta también se encuentra circundada por un contexto de emergencia, en buena medida similar al de la etapa 1983-1990: precios internacionales y locales bajos (aunque con oscilaciones), mayor dispersión en la representación sectorial, debilidad en las capacidades estatales, contingencias climáticas (especialmente sequías), preferencia por la producción sojera, considerando los factores de mayor incidencia.

Por su parte, y en segundo lugar, al considerar las capacidades estatales y las formas que toma la movilización y organización sectorial –en el sentido propuesto por Atkinson y Coleman (1985, 1989)–, éstas resultan relevantes para la demostración de las hipótesis de esta Tesis al trasladarlas al caso del sector lácteo. Aún así, resultan insuficientes para explicar la dinámica de las concertaciones dispuestas a lo largo del período de análisis. Es decir, ambas variables son necesarias tanto para el análisis de las relaciones intersectoriales como para los procesos de construcción de políticas públicas. Sin embargo, el caso argentino no pareciera poder explicarse sólo a partir de ellas y de allí la relevancia que cobran los procesos de construcción de agenda pública.

Esto no resulta sorpresivo puesto que la tipología de aquellos autores está pensada para una estructuración sectorial muy diferente (como lo es el caso de

Canadá, ya referido en el capítulo II). Sin embargo, ambas variables son excluyentes si el objetivo es analizar lo que ocurre en un sector donde las líneas de política siguen, a pesar de su poco éxito, vinculadas a los enfoques neocorporatistas y, dentro de éstos, a los meso-corporatistas.

Con todo, al replicar la perspectiva de estos autores en el caso argentino, ocurriría lo siguiente.

Cuadro 17:
Redes de políticas públicas para Lechería (1983-2008)

Variables	Etapas		
	1983-1990	1991-2001	2002-2008
Capacidad de las agencias estatales	Débil	Débil	Débil
Homogeneidad sectorial	Baja	Baja	Baja
Contextos	Emergencia	Crecimiento/ exclusión	Emergencia
Agenda	De emergencia	Pasivas o de <i>dejar hacer</i>	Activa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Atkinson y Coleman (1985).

Como es posible observar, al considerar sólo las dos variables neocorporatistas en términos puros no habría diferencias entre las etapas definidas (tal como sucede en la grilla original propuesta por los autores. Ver Capítulo I, :81). Sin embargo, del análisis del caso parecen desglosarse elementos diferenciales que se despliegan en la construcción de la agenda y los contextos que la rodean.

Del conjunto de hipótesis que fueron planteadas al comienzo de esta Tesis se desprende, en términos analíticos, que tanto la forma de ingreso en agenda como los contextos que la nutren representan una variable de importancia en la

comprensión de los procesos de concertación de políticas públicas en este sector y sus sucesivos fracasos para el caso argentino.

Se argumenta entonces, ya desarrollado el enfoque analítico sobre la base de estudios meso-corporatistas, que no sólo la autonomía del Estado –o lo que es lo mismo, las capacidades de sus agencias– y el grado de movilización al interior del sector son elementos explicativos de tales procesos de concertación, sino también –y especialmente– las formas de ingreso en la agenda pública o las construcciones sociales que dieron lugar a la inclusión de la cuestión en aquélla.

En otras palabras, los contextos de formación de problemas –y por tanto la construcción de la agenda pública–, contribuyen a explicar en definitiva la ‘no-concertación’ en cada caso. En la primera etapa, aún frente a la existencia de marcos regulatorios formalmente establecidos, la concertación no prosperó. En la segunda, ante la retirada de tales marcos, estuvo ausente; finalmente, en la tercera, cuando estos marcos parecen reinventarse muy lentamente, la concertación permanece latente.

Finalmente, ¿es posible explicar estos resultados sólo a partir de los contextos de formación y la agenda pública que éstos contribuyen a generar? No. Por el contrario, se requiere considerar también los atributos de las dos variables centrales de los estudios meso-corporatistas: las capacidades estatales y la movilización sectorial que en el caso argentino permitirán distinguir las particularidades de cada una de las etapas del período de análisis.

A manera de síntesis teórica, puede afirmarse que –siempre considerando el caso presentado– la perspectiva de construcción de agenda se plantea como una propuesta teórica complementaria –y no alternativa– a los enfoques necorporatistas como modo posible del análisis de políticas públicas. Haciendo uso de estos marcos de manera articulada es posible comprender mejor las dificultades en la construcción de políticas concertadas. Esto último resulta relevante puesto que plantea, de cara al futuro, herramientas a tener en cuenta en la proposición de políticas así como los medios para implementarlas.

Entonces, la combinación en el análisis de, por un lado las capacidades estatales y la movilización sectorial y, por otro, de la construcción de agenda y sus contextos formativos, permite una mirada compleja de la cuestión que se plantea como pertinente para el caso del sector lácteo argentino. Restará avanzar en el valor heurístico de esta estrategia teórica que combina los enfoques

neocorporatistas y la perspectiva de construcción de la agenda para otras realidades sectoriales con distintos contextos.

Además, otros puntos novedosos son destacables al considerar el caso en cuestión. El primero remite al mapa asociativo que se conforma desde 2002-2003 en adelante. Como se ha observado a partir del capítulo III, la dispersión en la representación sectorial es entonces aún mayor que en el período 1983-1990, pero no en todas las fases del complejo sino, especialmente, en la agraria o primaria. En este sentido convergen en el universo asociativo distintas entidades: las *tradicionales*, como la FAA o la SRA, y las *nuevas*, como las cámaras por producto o las mesas de lechería.

Para analizar estos casos no es posible recurrir sólo a la noción de grupo de interés, organización o corporación pues la configuración morfológica, los atributos y las formas de discurso y acción en cada caso son diferentes. De aquí la pertinencia de considerar el *nuevo* universo asociativo a partir de la literatura sobre acción colectiva en particular.

Los modos de existencia de estas nuevas asociaciones, aún cuando no se constituyen como grupos de interés en el sentido del corporativismo (sic) clásico, cobran relevancia puesto que con sus acciones no sólo han formado agenda sino que además han jugado un rol determinante en los espacios de diálogo que existen desde el momento de su formación.¹⁶⁹

El otro aspecto relevante es el rol que han asumido los gobiernos provinciales, especialmente en la última etapa de análisis, tanto en los procesos de concertación sectorial a nivel nacional como en aquellos a nivel provincial, tal lo observado en el caso santafesino.

Esta provincialización (sic) o regionalización de la agenda está vinculada a la estructura de las concertaciones existentes, como por ejemplo el Programa Nacional de Política Lechera (PNPL), pero además al proceso de descentralización que habilitó el conjunto de reformas del Estado nacional – especialmente durante los años noventa–. Tanto la transferencia desde este complejo institucional hacia el mercado a través de la desregulación económica y las privatizaciones, como también la generación de espacios locales con funciones

¹⁶⁹ Se recuerda, a modo de ejemplo, la repercusión que tuvo la salida de las mesas de productores de Santa Fe y La Pampa en la Mesa Nacional de Lechería durante 2008 tal como se explicó en el capítulo V de esta investigación.

y competencias antes situadas en el nivel nacional, son productos directamente relacionados con aquellas reformas.

Aunque la descentralización suele ligarse con los procesos de gestión de lo local a partir de los impactos de la reforma del Estado en los municipios, en este caso parece haber ocurrido algo similar en cuanto a los movimientos de la agenda para Lechería. Al menos en el caso de Santa Fe –y como ya se ha referido–, la presencia del Ministerio de la Producción comienza a ser más notoria, paradójicamente, cuando su rol aún no está claramente definido.

Last but not least –y quizá lo más sugerente– es la continuidad en la delegación del Estado –a manos de los diversos actores sectoriales– en cuanto a la elaboración de políticas públicas para Lechería. Al considerar la primera etapa (1983-1990) se observaba cómo el Estado funcionaba a modo de “correa de transmisión” de las demandas corporativas llegando a generarse un escenario de privatización del espacio público, o mejor, de la política pública. Si bien no hubo allí una delegación directa de la cuestión –y existieron mecanismos formales e institucionalizados como la COCOPOL y el FOPAL–, los esfuerzos del gobierno radical, inflación mediante, no fueron suficiente para revertirla.

Por su parte, la segunda etapa (1991-2001) es quizá la menos evidente en este sentido, pues los procesos de concertación no forman parte de la orientación de las políticas sectoriales. Sin embargo, no en vano se caracterizó el tipo de agenda en esta etapa como *pasiva o de “dejar hacer”* puesto que se produjo una delegación *de facto* por parte del Estado en el mercado –desregulación mediante– y en última instancia, hacia el final del período, en los gobiernos provinciales –en paralelo a una simultánea subordinación de las políticas sectoriales a los lineamientos macroeconómicos en términos más acentuados que en la etapa anterior–.

Considerando lo dicho en forma precedente, las políticas sectoriales estaban vinculadas en todo caso con problemáticas técnicas y productivas en un marco general caracterizado como de “euforia sectorial” en lo referido a volumen y rentabilidad de la producción total de materia prima. Esto no excluye considerar que tal situación también reflejaba lo opuesto en cuanto a un número importante de pequeños y medianos productores e industrias que salieron de la actividad, abandonaron el tambo y cedieron la explotación a terceros –en caso de ser

propietarios– o se dedicaron en forma exclusiva al cultivo más rentable por entonces, la soja.

Por último, la etapa final de análisis (2002-2008) es la de mayor fuerza en el argumento que se presenta. Esto es, la –quizá excesiva– delegación en la elaboración de un programa de política pública en las entidades sectoriales dada la relevancia que le otorgan las agencias estatales y, especialmente la SAGPyA, a instancias *cuasi* privadas como el Foro Cadena Láctea 2020 y el Plan Estratégico que a partir de aquél está tomando forma.

Este proceso nos remite al extendido fenómeno de la democracia delegativa, definida por O'Donnell como “una democracia no institucionalizada [que] se caracteriza (...) por la debilidad y la baja densidad de sus instituciones. Otras instituciones, no formalizadas pero fuertemente actuantes –especialmente el clientelismo, el patrimonialismo y ciertamente la corrupción– toman el lugar de aquellas, junto con varios patrones de acceso directo y *sumamente disgregado del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas*” (O'Donnell, 1991:10. Énfasis nuestro).

Dicha argumentación no significa desmerecer o quitar importancia a la participación de los actores sectoriales en la concertación, que, como se ha observado, es necesaria y provechosa siempre que el Estado pueda *ser parte y garante* de aquélla; precisamente, ese *ser parte* puede interpretarse como el atributo que más cuesta avalar.

Siguiendo a Castel (2004), el Estado democrático no puede “ser parte y garante” a cualquier precio. Sin embargo, en una construcción política concertada, ese precio está delimitado, esencialmente, por la participación de los actores involucrados en la definición de las políticas que les incumben.

El sutil equilibrio en la relación entre el Estado y los actores sectoriales para que tales políticas sean verdaderas construcciones democráticas parece ser la pieza clave en el rompecabezas que invitan a armar los procesos de elaboración de políticas públicas en contextos democráticos.

El Estado, tiene una responsabilidad de actuación en estos ámbitos que no sólo no puede eludir sino que debe reafirmar y fortalecer en su fin último de tender a garantizar el bien común en el marco de un régimen democrático. No obstante, y como se ha podido comprobar en esta Tesis a partir de la política láctea, a pesar de las transformaciones en los contextos de formación de agenda y

de las diferencias en los grados de formalización institucional de la cuestión, el resultado ha sido el mismo: una evidente despolitización de la política pública que revela nada menos –y nada más– una privatización de ésta vinculada a la invariable debilidad en las capacidades sostenidas por el Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artículos académicos y libros consultados:

- ACUÑA, Carlos (1995), “La Burguesía Industrial como Actor Político”. Tesis Doctoral. Department of Political Science. University of Chicago, mayo. Capítulo V.
- ACUÑA, Carlos (1997) “¿Racionalidad política vs. Racionalidad Económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método del análisis político” en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, número 1.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), “Estudio Introductorio” en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa.
- AQUIN, Nora y GONZALEZ, Cristina (1998), *Mesa de concertación de políticas sociales ¿Modelo para replicar?*, Buenos Aires: Espacio.
- ANLLÓ, Guillermo, KOSACOFF, Bernardo y RAMOS, Adrián (2007), “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Introducción” en KOSACOFF, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Santiago de Chile: CEPAL.
- ANSALDI, Waldo (1983), *Notas para un programa de investigación de los conflictos agrarios pampeanos*, mimeografiado: Buenos Aires.
- ARROYO, Daniel (1998), “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en DELGADO, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- _____ (2002), “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina” en BURIN, David y HERAS, Ana, *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires: La Crujía-Ediciones Ciccus .

- ASIAIN, Andrés (2008) “Re-tensiones a la exportación, una mirada más allá de la cuestión fiscal” en Revista *Realidad Económica*, Buenos Aires, número 236.
- ATKINSON, Michael y COLEMAN, William (1985), “Corporatism and industrial policy” en CAWSON, Alain (ed.), *Organized interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, Londres: Sage.
-
- _____ (1989) “Strong States and Weak States: sectorial policy network in advanced capitalism economies” en *British Journal of Political Science*, Londres, volumen 19, número 1.
- AZCUY AMEGHINO, Eduardo y LEON, Carlos (2005) “La ‘sojización’: contradicciones, intereses y debates” en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, número 23.
- BARSKY, Osvaldo (1992) “Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del ajuste” en *Ruralia*, Buenos Aires, número 3.
-
- _____ (1994), “Los complejos agroindustriales lecheros en América Latina y Argentina” en MARTINEZ DE IBARRETA, Mariano, POSADA, Marcelo y PUCCIARELLI, Pablo Mariano Martínez de Ibarreta, Marcelo Posada y Pablo Pucciarelli (comp.), *Estudios Agroindustriales*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge (2001), *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires: Grijalbo.
- BENENCIA, Roberto (2005), “La construcción de poder entre pequeños productores rurales. Experiencias de organización en el Noroeste de Argentina” en BENENCIA, Roberto y FLOOD, Carlos (comp.), *Trayectorias y contextos organizacionales rurales en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires: CEDERU-La Colmena.
- BINOLFI, Luciana y LATTUADA, Mario (2004), “Experiencias de concertación intersectorial en el complejo lácteo argentino” en RENOLD, Juan Mauricio y LATTUADA, Mario (coord.), *El complejo lácteo en una época de transformaciones estructurales*, Buenos Aires: Biblos.
- BISANG, Roberto (2007), “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas ¿Volver a crecer?” en KOSACOFF, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Santiago de Chile: CEPAL.

- BISANG, Roberto y GUTMAN, Graciela (2003) “Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria” en Revista *Encrucijadas*, Buenos Aires, número 21.
- BISANG, Roberto, PORTA, Fernando, CESA, Verónica, CAMPI, Mercedes, FERNÁNDEZ BUGNA, Cecilia (2008), “La cuestión distributiva en la trama láctea argentina: una aproximación al reparto de excedente de explotación”, Documento de CEPAL. Buenos Aires.
- BISANG, Roberto, PORTA, Fernando, CESA, Verónica, CAMPI, Mercedes (2008), “Evolución reciente de la actividad láctea: el desafío de la integración productiva”, Documento de CEPAL. Buenos Aires.
- BLOCK, Fred (2007), “Introducción” en POLANYI, Karl (2007), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (1998) (1982), *Diccionario de Política*, Tomo II, México: Siglo XXI.
- BOURDIEU, Pierre (2000) (1980), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires: Manantial.
- _____ (1996) (1993) “Espíritus de Estado” en Revista *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, número 8.
- CAMPANA, Melisa 2008, mayo, “*Governmentality studies*: aportes para la reflexión sobre la relación Estado-sociedad”. Trabajo presentado en las Primeras Jornadas de Intercambio de Producción Científica, Carreras de Doctorado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- CAMPERO QUIROGA, Guillermo (1993), “Introducción” en THOMPSON, Andres (1993), *Sindicatos y concertación social en Argentina 1983-1990*, Buenos Aires: ISCOS, CISL, CLACSO.
- CASTEL, Robert (2004), *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Manantial.
- CAWSON, Alain (1986), *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran*

Buenos Aires, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.

CHIROLEU, Adriana, VORAS, Claudia y DELFINO, Andrea (2000), *La provincia de Santa Fe en la década menemista. Principales transformaciones demográficas y sectoriales*. Cuaderno de cátedra, Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

CHIROLEU, Adriana, DELFINO, Andrea y NOGUEIRA, María Elena, (2003), “Sentados sobre el miedo de correr. El comportamiento de algunos indicadores sociales en veinte años de democracia” en *Anuario del Instituto de Desarrollo Regional*, Rosario: Amalevi.

CLOQUELL, Silvia y GONELLA, Graciela (1995), “La política de integración del Mercosur y las expectativas de las empresas alimentarias lácteas” en LAREDO, Iris (comp.), *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, volumen 2, Rosario: UNR Editora.

COBB, Roger y ELDER, Charles (1971) “The politics of agenda-building: an alternative perspective for a modern democratic theory” en *The Journal of Politics*, Arizona, volumen 33, número 4.

_____ (1993) (1984): “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos” en Luis Agilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa (Original en Inglés).

CORAGGIO, José Luis 2002, “La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal”. Trabajo presentado en la Conferencia sobre Economía Solidaria, Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil.

CRESPI, Franco (1997) (1993), *Acontecimiento y estructura. Por una teoría del cambio social*, Buenos Aires: Nueva Visión (Original en Italiano).

DEPETRIS GUIGUET, Edith (1996), *Explotaciones lecheras en el departamento San Martín, Santa Fe*. Documento del Senado de la provincia de Santa Fe, Santa Fe.

_____ (2004), “El contexto internacional de la lechería argentina: estado de la situación y perspectivas al comienzo del nuevo milenio” en RENOLD, Juan Mauricio y LATTUADA, Mario (coord.), *El*

- complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales*. Buenos Aires: Biblos, Colección Red de Estudios Sociales Agrarios.
- de IPOLA, Emilio (1992) “La democracia en el amanecer de la sociología” en Revista *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, número 1.
- _____ (2004), “Introducción” en de ÍPOLA, Emilio (coord.) *El eterno retorno. Acción y sistema en la teoría social contemporánea*, Buenos Aires: Biblos.
- DE RIZ, Liliana, Cavarozzi, Marcelo y FELDMAN, Jorge (1987), *Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Estudios CEDES.
- DIAZ, Cristina (2004), “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción” en *Anuario*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario: UNR Editora.
- DOS SANTOS, Mario (1984) “Concertación social: redistribución del poder” en *Nueva Sociedad*, Caracas, número 70.
- _____ (1987), “Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia” en DOS SANTOS, Mario, *Concertación social en procesos de democratización* Subprograma del proyecto regional Buenos Aires: PNUD, UNESCO, CLACSO.
- DRAIBE, Sonia (1992) “La reforma del Estado en América Latina. Observaciones para el caso brasileño” en *Perfiles Latinoamericanos*, México, número 1.
- _____ (1994) “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 34, número 134.
- DURKHEIM, Émile (2008) (1893), *La división del Trabajo Social*, Buenos Aires: Gorla.
- EDELMAN, Murray (1991) (1988), *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires: Manantial (Original en Inglés).
- ELSTER, Jon (1990) (1989), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos en de las ciencias sociales*, Barcelona: Gedisa (Original en Inglés).

- EVANS, Peter (1996) (1992), “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 35, número 14 (Original en Inglés).
- FERNÁNDEZ, Arturo (1987), “Sindicalismo y concertación social: la coyuntura argentina actual” en DOS SANTOS, Mario (comp.), *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires: CLACSO.
- FERNÁNDEZ, Silvia, (2004), “El sistema agroalimentario lácteo en la provincia de Santa Fe: desafíos y respuestas en un área periférica de la cuenca centro-oeste” en RENOLD, Juan Mauricio y LATTUADA, Mario (coord.), *El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales*. Buenos Aires: Biblos, Colección Red de Estudios Sociales Agrarios.
- FERNÁNDEZ, Susana, LATTUADA, Mario y RENOLD, Juan Mauricio, (2004), “El cooperativismo en el complejo lácteo argentino: evolución y estrategias recientes en el caso de la provincia de Santa Fe” en RENOLD, Juan Mauricio y LATTUADA, Mario (coord.), *El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales*. Buenos Aires: Biblos, Colección Red de Estudios Sociales Agrarios.
- FUNES, Ernesto (2008), “Estudio Introductorio: un llamado a la solidaridad” en DURKHEIM, Émile, *La División del Trabajo Social*, Gorla, Buenos Aires.
- GALLART, Maria Antonia (1992), “La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación” en FORNI, Floreal, GALLART, María Antonia y VASILACHIS de GIALDINO, Irene (1992), *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- GARCIA DELGADO, Daniel (1991), *Estado & sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires: FLACSO-Norma.
- GARRETON, Manuel Antonio (1995a), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago-México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1995b), noviembre, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina” ponencia presentada en el Congreso

- Internacional de la transición y consolidación democráticas en España 1976-1986, Madrid.
- GERMANI, Gino (1968), *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Paidós.
- GIARRACA, Norma (2004), “Introducción” en GIARRACA, Norma y LEVY, Bettina (comp.), *Ruralidades latinoamericanas. Identidades y luchas sociales*, Buenos Aires: CLACSO.
- GIARRACA, Norma y TEUBAL, Miguel (comp.) (2005), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Introducción, Buenos Aires: Alianza.
- GIDDENS, Anthony (1995) (1984), *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la acción*, Buenos Aires: Amorrortu (Original en Inglés).
- GIL VILLEGAS, Francisco M. (2003), “Introducción y edición crítica” en WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- GINER, Salvador y PEREZ YRUELA, Manuel (1979), *La Sociedad corporativa*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
-
- (1985) “Corporatismo: el estado de la cuestión” en *Revista de Estudios e Investigaciones Sociológicas*, Madrid, número 31.
- GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm (1967), *The discovery of Grounded theory: strategies for qualitative research*, New York: Aldine Publishing Company.
- GROSSI, María y DOS SANTOS, Mario (1987), “La concertación social. Una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización” en DOS SANTOS, Mario, *Concertación social en procesos de democratización* Subprograma del proyecto regional Buenos Aires: PNUD, UNESCO, CLACSO.
- GUTMAN, Graciela, GUIGUET, Edith y LAVARELLO, Pablo 2003, noviembre, “Reflexiones acerca de los ciclos en la lechería argentina a la luz de las experiencias internacionales”. Ponencia presentada a las III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- GUTMAN, Graciela y REBELLA, César (1990), “Subsistema lácteo” en GUTMAN, Graciela y GATTO, Francisco, *Agroindustrias en la Argentina. Cambios organizativos y productivos (1970-1990)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-CEPAL.
- GUTMAN, Graciela, GUIGUET, Edith y REBOLLINI, Juan (2003), “Los ciclos en el complejo agroalimentario argentino. Análisis de políticas lecheras en países seleccionados”. Documento de Trabajo. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Disponible en http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/PN_politica_lechera/Estudio_Lacteo.pdf
- GUTMAN, Graciela y GORESTEIN, Silvia (2003) “Territorios y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 42, número 168.
- HILDERBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee (1994), “Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector”, Cambridge: Harvard Institute for International Development. Harvard University.
- HALL, Peter (1997) “La economía política de Europa en una era de interdependencia” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 37, número 145.
- IAZZETTA, Osvaldo (2004), “Los desencuentros entre modernización y democracia” en *Otro Sur*, Rosario, año 1, número 1.
- _____ (2005), “El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes” en *Temas y Debates*, Rosario, número 10.
- _____ (2007), *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario: Homo Sapiens.
- _____ (2009), “Libertad y regulación en una sociedad de mercado: los parecidos de familia en Durkheim y Polanyi” en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, número 14.
- IGLESIAS, Esteban (2008), “Política y protesta. Visiones comparadas en la literatura sobre acción colectiva” en FERNANDEZ, Arturo y LESGART, Cecilia (comp.) *La democracia en América Latina. Entre la participación y la representación*, Rosario: Homo Sapiens.

- JENKINS, Craig (1994) “La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales” en *Zona Abierta*, Madrid, número 69.
- JESSOP, Bob (1999), “Desarrollos recientes en la teoría del Estado. Enfoques, problemas y agendas” en SUPELANO SARMIENTO, Alberto y BULA, Jorge Iván (comp.), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- KINGDON, John (1984), *Agendas, Alternatives and public policies*, New York: Harper Collins.
- KORPI, Walter (1983), *The democratic class struggle*, Boston: Routledge.
- LAHERA PARADA, Eugenio (2002), *Introducción al estudio de las políticas públicas*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- LAPALOMBARA, Joseph (1964), *Interest Groups in Italian politics*, Princeton: Princeton University Press.
- LATTUADA, Mario (1990), *El Estado argentino y los intereses industriales*, Buenos Aires: Centro Latinoamericano para el análisis de la Democracia (CLAD).
- _____ (1991), “El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias. Una visión de conjunto” NUN, José y LATTUADA, Mario, *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires: Manantial.
- _____ (1995) “Un nuevo escenario de acumulación. Subordinación, concentración y heterogeneidad” en *Realidad Económica*, Buenos Aires, número 139.
- _____ (2001) “Articulación de intereses y movimientos sociales en Argentina. El caso del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (NMAL)” en *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, número 30.
- _____ (2003), “Transformaciones institucionales en las corporaciones empresarias agrarias a fines del siglo XX. El caso de Federación Agraria Argentina” en BENDINI, Mónica, BARBOSA CAVALCANTI, Josefa Salete, MURMIS, Miguel y TSAKOUMAGKOS, Pedro (comp.), *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*, Buenos Aires: La Colmena.

- _____ (2006), *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- _____ y NEIMAN, Guillermo (2005), *El campo argentino, crecimiento con exclusión*, Buenos Aires: Claves para todos.
- _____ y RENOLD, Juan Mauricio (2004), *El cooperativismo agrario ante la globalización*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- LAVOPA, Alejandro (2001), “La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?” en Revista *Realidad Económica*, Buenos Aires, número 231.
- LECHNER, Norbert (1986), “De la revolución a la democracia” en revista *La Ciudad Futura*, Buenos Aires, número 2.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1984), “Concertation and the structure of corporatist networks” en John Goldthorpe (comp), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- _____ (1992) (1985), “Introducción: el neocorporatismo en perspectiva comparada” en SCHMITTER, Philippe, STREEK, Wolfgang y LEHMBRUCH Gerhard (coord.) *Neocorporativismo II: Más allá del Estado y el mercado*, México: Alianza (Original en Inglés).
- _____ (1992) (1979), “Democracia consociacional, conflicto de clases y neocorporatismo” en SCHMITTER, Philippe, y Gerhard Lehmbuch (comp.) *Neocorporativismo I: Más allá del Estado y el mercado*, México: Alianza (Original en Inglés).
- LEON, Carlos (1991), “El sector agropecuario durante la década de los ´80: de la euforia productivista a la crisis de improvisación” en Revista *Realidad Económica*, Buenos Aires, número 99.
- LIJPHART, Arend (1968), “Typologies of Democratic systems” en *Comparative Political Studies*, Londres, volumen 1, número 3.
- LIPSET, Seymour (1960), *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York: Doubleday & Company. Disponible en <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=23560876>
- LISSIN, Lautaro (s/f) “Acción colectiva empresarial” ¿Homogeneidad dada o construida?: Un análisis a la luz del estudio de las corporaciones empresarias en la crisis del 2001” en Serie Documentos, número 3.

- Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- LOWI, Theodore (1969), *The End of Liberalism*, New York: W.W. Norton & Cia.
- LÖWY, Michel (2008), “El concepto de afinidad electiva” en ARONSON, Perla y WEISZ, Eduardo (ed.), *La vigencia del pensamiento de Max Weber a cien años de ‘La ética protestante y el espíritu del capitalismo’*, Buenos Aires: Gorla.
- McCARTHY, John, SMITH, Jackie & ZALD, Mayer (1999): “El acceso a la agenda pública y a la agenda de gobierno: medios de comunicación y sistema electoral” en McADAM, Dough, McCARTHY, John, & ZALD, Mayer, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo.
- MANN, Michael (1991), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados” en *Zona Abierta*, Madrid, números 57 y 58.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1988), “Las organizaciones corporativas del sector agropecuario” en BARSKY, Osvaldo *et al.*, *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1997), “Una nueva institucionalidad para una nueva agricultura” en *Aportes*, Buenos Aires, número 8.
- MARTORELLI, Horacio; PAREJA, Carlos y PEREZ, Romeo (1987), “Las incertidumbres de la concertación” en DOS SANTOS, Mario, *Concertación social en procesos de democratización* Subprograma del proyecto regional Buenos Aires: PNUD, UNESCO, CLACSO.
- MARX, Karl (1995), *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Montevideo: Ediciones de la Comuna
- MASCALI, Humberto (1990), “Mercado de alquiler de tierras y ciclo doméstico en explotaciones familiares” en BARSKY, Osvaldo, LATTUADA, Mario y MASCALI, Humberto, *Explotaciones familiares en el agro pampeano*. Tomo I. Buenos Aires: CEAL.
- MAYNTZ, Renate (2006) “Governance en el Estado moderno” en Revista *POSTdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, número 11.

- MELUCCI, Alberto (1994) “Asumir el compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales” en *Zona Abierta*, Madrid, número 69.
- MENY, Yves y THOENING, Jean Claude (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- NEFFA, Julio (1988), *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina. Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*, Buenos Aires: Eudeba.
- NEIMAN, Guillermo (2003), “La calidad como articulador de un nuevo espacio productivo y de organización del trabajo en la vitivinicultura mendocina” en BENDINI, Mónica, BARBOSA CAVALCANTI, Josefa Salete, MURMIS, Miguel y TSAKOUMAGKOS, Pedro (comp.), *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*, Buenos Aires: La Colmena.
- NELSON, Bárbara (1992) (1978), “La formación de una agenda” en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa, (Original en inglés).
- NOGUEIRA, María Elena (2008a), “Producción familiar en un régimen social de acumulación excluyente: el caso de tamberos en el departamento Iriondo al sur de Santa Fe (1991-2001)”. Tesis de Maestría. FLACSO-Buenos Aires.
- _____ (2008b) “¿Una nueva cuestión social en el agro? Breves comentarios a partir del conflicto “campo-gobierno” en los últimos meses” en *Desde el Fondo*, Paraná: Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos.
- NORTH, Douglas (1995) (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica (Original en Inglés).
- NUN, José (1987), “La teoría política y la tradición democrática” en NUN, José y PORTANTIERO, Juan Carlos, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires: Puntosur.
- _____ (1991), “La política lechera: un caso de privatización del espacio público” en NUN, José y LATTUADA, Mario, *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires: Manantial.
- _____ (1991) “La democracia y la modernización, treinta años después”, en *Desarrollo Económico*: Buenos Aires, número 123. Versión revisada de la

- ponencia presentada a la sesión plenaria “La teoría democrática hoy: cuestiones empíricas y teóricas”, julio, XV Congreso Mundial, Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires.
- _____ (2001), *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ y LATTUADA, Mario (1991), “El fracaso del Programa Nacional Agropecuario” en NUN, José y LATTUADA, Mario, *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires: Manantial.
- OBSTCHATKO, Edith, GANDUGLIA, Federico y ROMÁN, Florencia (2007), *El sector agroalimentario argentino 2000-2005*, Buenos Aires: IICA-Argentina.
- O’DONNELL, Guillermo (1972), *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.
- _____ (1975) (1974), “Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado” Documento del CEDES/CLACSO número 2..
- _____ (1993) “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen.33, número 130.
- _____ (1996) “Ilusiones sobre la consolidación” en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, número 144.
- _____ (2003), “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos” en O’DONNELL, Guillermo, IAZZETTA, Osvaldo y VARGAS CULLELL, Jorge (ed.) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario: PNUD-Homo Sapiens.
- OFFE, Claus (1992) (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Sistema.
- _____ y WEISENTHAL, Helmut (1992) “Dos lógicas de acción colectiva” en *Cuadernos de Sociología*, Buenos Aires, número 3.
- OLIVERA, Gabriela (2006), “Introducción” en OLIVERA, Gabriela (comp.) *Cooperativismo Agrario: instituciones, políticas públicas y procesos históricos*, Córdoba: Ferreira Editor.

- OLSON, Mancur (1965), *The logic of the collective action*, Nueva York: Schocken.
- ORTEGA RIQUELME, Juan Manuel (1997): “Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporatismo” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LIX, número 4.
- OSZLAK, Oscar (1984), *Políticas Públicas y Regímenes Democráticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires: Estudios CEDES.
- _____ (1999) “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)” en *Aportes*, Buenos Aires número 14: *¿Qué Estado?. Desafíos para el siglo XXI*.
- _____ (2001), “El Estado Transversal”, en *Encrucijadas*, Año 1, N° 6, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y FELDER, Ruth (1998), “La capacidad de regulación estatal en Argentina: *Quis custodiet custodes?*” en ISUANI, Aldo y FILMUS, Daniel (comp.) *La Argentina que viene*, Buenos Aires: FLACSO-EUDEBA.
- OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1976), “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación”, Buenos Aires, Documento CEDES/GE CLACSO número 1.
- PANITCH, Leo (1980) “Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry” en *British Journal of Sociology*, Londres, volumen 31, número 2.
- PETERS, Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo*, Barcelona: Gedisa.
- PERONA, Nélida (2002) “La construcción de un código. Supuestos conceptuales en el registro de observables” en *Cinta de Moebio*, Santiago de Chile número 13.
- POLIDANO, Charles (1999) “Measuring Public Sector Capacity”, Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1984) “La democratización del Estado” en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, tomo 5 A.
- _____ (1987), “La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral” en NUN, José y PORTANTIERO, Juan Carlos (comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires: Puntosur.

-
- (2005), Conferencia de presentación del Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas en *Crisis de las Ciencias Sociales de la Argentina en crisis*, Buenos Aires: Prometeo.
- PORTANTIERO, Juan Carlos y de IPOLA, Emilio (1987), *Estado y sociedad en el pensamiento clásico. Antología conceptual para un análisis comparado*, Buenos Aires: Cántaro.
- POSADA, Marcelo y PUCCIARELLI, Pablo (1997), “La producción láctea argentina a través del Censo Nacional Agropecuario de 1988. Un estudio de la Cuenca Abasto en Buenos Aires” en BARSKY, Osvaldo y PUCCIARELLI, Alfredo (comp.) *El Agro pampeano. El fin de un período*, Buenos Aires: CBC-FLACSO.
- PIZZORNO, Alessandro (1981), “Interest and parties in pluralism” en BERGER, Suzanne (ed.), *Organizing interests in western Europe. Pluralism corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam, 2003, marzo, “The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?” ponencia presentada en la reunión Institutions, Behavior, and Outcomes, CEBRAP, Sao Paulo.
- QUARANTA, Germán (2003), “Reestructuración, organización del trabajo y mediería en la producción lechera de la Pampa Húmeda bonaerense”, Informe de Investigación número 13 - Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- QUIROGA, Hugo (1998), “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático” en *Estudios Sociales*, Santa Fe, año VIII, número 14.
- REPETTO, Fabián 2003, agosto, “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina” ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- RODRÍGUEZ, Javier (2005), “El complejo lácteo argentino en tiempos de soja y devaluación” en GIARRACA, Norma y TEUBAL, Miguel (comp.), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires: Alianza.
- RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, José Enrique (1978), *Teoría crítica y Sociología*, Madrid: Siglo XXI.

- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2007), “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación” en ALONSO, Guillermo V. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo.
- ROFMAN, Alejandro, (1999), *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires: Ariel.
- _____ (2000), *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Amorrortu.
- ROSANVALLON, Pierre (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.
- SABATO, Jorge (1998), *Las clases dominantes en la Argentina moderna: formación y características*, México: CISEA-GEL.
- SCHEDLER, Andreas (2004), “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas” en *Estudios Sociológicos*, México, volumen 12, número 1.
- SCHMITTER, Philippe (1985), “Neocorporatismo y Estado” en *Revista Española de Estudios e Investigaciones Sociológicas*, Madrid, número 31.
- _____ (1991), “Consolidación de la democracia y representación de grupos sociales” en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, México, número 76.
- _____ (1992) (1979), “¿Continúa el siglo del corporativismo?” en SCHMITTER, Philippe, y Gerhard Lehmbruch (coord.) *Neocorporativismo I: Más allá del Estado y el mercado*, México: Alianza (Original en Inglés).
- _____ (1992) (1985), “A dónde ha ido la teoría del neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica” en SCHMITTER, Philippe, STREEK, Wolfgang y LEHMBRUCH Gerhard (coord.) *Neocorporativismo II: Más allá del Estado y el mercado*, México: Alianza (Original en Inglés).
- _____ y O’ DONNELL, Guillermo (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona: Paidós.

-
- y STREEK, Wolfgang (1992) (1985), “¿Comunidad, mercado, Estado... y asociaciones? La contribución prospectiva del gobierno del interés al orden social?” en SCHMITTER, Philippe, STREEK, Wolfgang y LEHMBRUCH Gerhard (coord.) *Neocorporativismo II: Más allá del Estado y el mercado*, México: Alianza (Original en Inglés).
- SCHNEIDER, Ben Ross (1999) “Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 39, número 153.
- SCHUSTER, Federico (2005), “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva” en SCHUSTER, Federico, NAISHTAT, Francisco, NARDACCHIONE, Gabriel y PEREYRA, Sebastián (comp.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Prometeo.
- SCHUSTER, Federico y PEREYRA, Sebastián (2001), “La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política” en GIARRACA, Norma (comp.), *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires: Alianza Editorial.
- SKOCPOL, Theda (1989), “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis de la investigación actual” en *Zona Abierta*, Madrid, número 50.
- SIKKINK, Kathryn (1993) “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 32, número 128.
- STONE, Deborah (1989), “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas” en *Political Science Quarterly*, Londres, número 2.
- SUBIRATS, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- TARROW, Sydney (1999), “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales” en McADAM, Dough, McCARTHY, John & ZALD, Mayer, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid: Istmo.

- _____ (1997) (1994), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza (Original en Inglés).
- THOMPSON, Andres (1993), *Sindicatos y concertación social en Argentina 1983-1990*, Buenos Aires: ISCOS, CISL, CLACSO.
- TORRADO, Susana (1992), *Estructura Social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires: De La Flor.
- TORT, Ma. Isabel, SIOLOTTO, Roberto y OJUEZ, César, 2000, mayo, “La Comisión Promotora de Desarrollo Rural de la UEEA INTA Bolívar: ¿una herramienta de desarrollo local? Ponencia presentada en las X Jornadas Nacionales y II del MERCOSUR: La extensión Rural en el nuevo milenio, Mendoza.
- TEUBAL, Miguel (2001), “Globalización y nueva ruralidad en América Latina” en GIARRACA, Norma (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2008), “Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo” en Revista *Laboratorio* número 22, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- VON BEYNE, Klaus (1986), “The temporary relevance of the concept of the State” en *International Political Science Review*, Montréal, número 2.
- WEBER, Max (1982) (1922), *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1995) (1905), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona: Península.
- WEIS, Linda y HOBSON, John (1995), *States and Economic Development. A Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Wendt.
- WEISZ, Eduardo (2004), “Religión y capitalismo en la sociología de Max Weber” en ARONSON, Perla y WEISZ, Eduardo (comp.), *Ensayos sobre la racionalización occidental. La sociología de la religión de Max Weber*, Prometeo: Buenos Aires.

Otras fuentes editas:

BASES PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CADENA LÁCTEA ARGENTINA 2008-2020 (2008), Informe de Avances, Cadena Láctea Argentina.

FUNDACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (2006), *Enciclopedia Geográfica de la provincia de Santa Fe*. Tomo IX: Economía y Producción Agropecuaria, Rosario: Fundación de la UNR y diario *La Capital*.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN (1994), “Informe estadístico de Leche y Productos Lácteos”, Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN (1996): “Informe estadístico de Leche y Productos Lácteos”, Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN DE LA NACIÓN (1997), “La siembra y la cosecha. El crecimiento del sector agropecuario y pesquero argentino”, Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación,.

UNIÓN DE USUARIOS Y CONSUMIDORES (2008), “Consumidores como formadores de precios (Leches Fluidas)”, Documento de Trabajo, Rosario.

Fuentes digitales:

<http://www.fyo.com/ss1/apl/comisiones.asp>

<http://www.lacteos2020.org.ar/joomla/>

http://www.tamberos.org.ar/pl_notas01.htm

<http://www.rafaela.com/portal/>

<http://www.apymel.com.ar/>

<http://www.cil.org.ar/>

<http://www.infortambo.com.ar/>

<http://www.sagpya.mecon.gov.ar/>

<http://www.santafe.gov.ar/>

Normas legales y Proyectos de Ley:

- **Decreto-ley N° 6640/1963:** Calificación de la leche para consumo e industrialización.
- **Ley N° 23.359:** Comisión para la Concertación de Políticas Lecheras. Fondo para la Promoción de la Actividad Lechera. Creación.
- **Ley N° 23.928.** de Convertibilidad del Austral.
- **Decreto 2284/1991:** Desregulación Económica
- **Decreto N° 1346/96:** Creación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.
- **Ley N° 25.189:** Contrato Asociativo de Explotación Tambera.
- **Ley N° 25.564:** Creación del Instituto Nacional de Yerba Mate
- Acta Compromiso de Buenas Prácticas para la operatoria comercial láctea. Febrero de 2004.
- Resoluciones internas de la SAGPyA **N° 320/02 y 335/03.** Creación del Programa Nacional de Política Lechera.
- **Decreto N° 1067/05:** Modificación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.
- Resolución del Ministerio de Economía **N° 255/2006:** Programa de Apoyo al Sector Tambero.
- Resolución del Ministerio de Economía **N° 61/2007:** Programa de Estabilización de precios de productos lácteos dedicados al mercado interno.
- Proyecto de Ley **0202-D-00.** Creación del Instituto de Promoción de Lácteos Argentinos. H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.
- Proyecto de Ley **1836-D-00.** Fijación del Precio de la leche. H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

- Proyecto de Ley **3604-D-2007**. Creación del Programa Nacional de Reactivación de la producción lechera. H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.
- Proyecto de Ley **2112-D-2008**. Creación del Programa de Promoción de la producción de leche y productos lácteos 2006-2016, en el ámbito del Poder Ejecutivo. H. Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.
- Decreto **508/08**. Creación del Consejo Económico de la Cadena de Valor Láctea. Provincia de Santa Fe
- Decreto **1532/09**. Creación de un Registro Provincial de Productores Lecheros de carácter obligatorio. Provincia de Santa Fe.

Medios gráficos consultados:

- *Ámbito Financiero*
- *Clarín*
- *El Cronista Comercial*
- *El Litoral*
- *La Capital de Rosario*
- *La Nación*
- *La Prensa*
- *Página 12*
- *Revista Super Campo. De la huerta a la estancia*
- *Revista Milkaut. Asociación Tamberos Cooperativa Limitada*